
Zitting 1981–1982

16 625

**Heroverweging collectieve uitgaven
(Rijksbegroting)**

Nr. 40

Deelrapport 32

Privatisering

INLEIDING

In het kader van de tweede ronde van de heroverweging van de uitgaven op de Rijksbegroting heeft de werkgroep «Privatisering» de opdracht gekregen een onderzoek te verrichten naar privatisering. Tijdens de eerste ronde van de heroverweging had dit onderwerp slechts globaal enige aandacht gekregen in de werkgroep «Profijtbeginstel en Privatisering».

De werkgroep heeft haar opdracht drieledig opgevat. In eerste instantie heeft zij de achtergronden en elementen van privatisering en daarmee verband houdende aspecten uitgediept (Hoofdstuk I). Voor wat betreft de begripsbepaling van privatisering heeft zij daarbij voortgebouwd op de in de eerste ronde van de heroverweging ontwikkelde definitie, waarbij onder privatisering wordt verstaan: «die vormen van verzelfstandiging waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een meer indirecte vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij geheel aan de overheidsinvloed worden onttrokken».

Het begrip privatisering zeker in de ruime interpretatie daarvan in de gekozen definitie heeft raakvlakken met een aantal begrippen zoals toepassing van het profijtbeginstel, deregulering en decentralisatie. De werkgroep heeft met betrekking tot laatstgenoemde begrippen en privatisering de volgende onderscheidingen aangebracht. Van toepassing van het profijtbeginstel onderscheidt privatisering zich door het verschil in vertrekpunt; privatisering gaat uit van een vermindering van overheidsbemoeienis met functies die ten aanzien van een voorziening worden uitgeoefend (hierna genoemd functionele overheidsbemoeienis) en wijziging in de organisatievorm; toepassing van het profijtbeginstel laat deze in principe onaangetast. Privatisering kan toepassing van het profijtbeginstel inhouden; beslist nodig is dit niet, terwijl toepassing van het profijtbeginstel ook los van privatisering in organisatorische zin kan plaatsvinden.

Deregulering¹ gaat uit van de marktsector en beoogt daarbij deze, via vermindering c.q. wijziging van regelgeving door de overheid, o.m. door een vermindering van zogenaamde verborgen beleidskosten, beter te laten functioneren. Ook hier is er derhalve sprake van een ander vertrekpunt. Territoriale decentralisatie onderscheidt zich van privatisering doordat bij territoriale decentralisatie de allocatie van voorzieningen blijft plaatsvinden via het budgetproces (groepsdemocratie) terwijl bij privatisering in versterkte mate via het marktmechanisme wordt gealloceerd.

In het algemene hoofdstuk I is voorts aandacht gegeven aan juridische, rechtspositionele, financieel-fiscale en organisatorische aspecten die van belang zijn bij privatisering.

Het tweede hoofdelement van de werkzaamheden bestond uit concreet privatiseringsonderzoek. Aangezien het onderwerp privatisering tot dusverre nog weinig uitgewerkt is heeft de werkgroep een zo breed mogelijke inventarisatie gemaakt van al dan niet in het kader van de heroverweging bij departementen in gang zijnde privatiseringsonderzoeken teneinde aldus een basis te creëren waarop in een verdere fase kan worden voortgebouwd. Daarnaast is door de werkgroep zelf een aantal privatiseringsonderzoeken verricht. De resultaten daarvan zijn opgenomen in hoofdstuk 2. Daarmee heeft de werkgroep niet primair beoogd te komen tot in details uitgewerkte privatiseringsvarianten. Het doel dat de werkgroep met de privatiseringsonderzoeken voor ogen stond was vooral om aan de hand van een brede, casuïstische aanpak door de voorbeeldfunctie bij elk departement de gedachtenvorming over privatisering te ontwikkelen en voorts om onderzoeksresultaten te verkrijgen op basis waarvan enerzijds de theorievorming kan worden getoetst en uitgediept en anderzijds concreet vervolgonderzoek zou kunnen worden ondernomen.

Tenslotte zijn in hoofdstuk 3 de onderzoeksresultaten samengevat, gerubriceerd en voorshands globaal geëvalueerd. Op basis van de evaluatie is door de werkgroep een aantal inhoudelijke conclusies met betrekking tot privatisering getrokken en zijn aanbevelingen gedaan voor vervolgactiviteiten.

¹ Onder deregulering wordt hier verstaan: «afschaffing of beperking van regulering» (vergelijk rapport werkgroep deregulering).

De werkgroep is van mening dat uit het relatief grote aantal door haar verrichte privatiseringsonderzoeken die hebben geresulteerd in een grote verscheidenheid van privatiseringsvarianten, een representatief beeld van mogelijkheden tot privatisering naar voren komt.

Daaruit blijkt, naar haar opvatting, dat privatisering onder bepaalde condities een reële optie kan zijn voor beperking, zowel budgettair als bestuurlijk, van de omvang van de collectieve sector.

Mede gezien de korte tijd die beschikbaar was konden de door de werkgroep verrichte onderzoeken nog niet uitputtend zijn. De werkgroep beschouwt de door haar bereikte resultaten als een belangrijke aanzet van privatiseringsonderzoek. Zij beveelt aan in een volgende fase meer concreet in te gaan op ondermeer organisatorische en rechtspositionele knelpunten die bij de concrete effectuering van privatiseringsvarianten optreden. Daarnaast zou een breder terrein van de collectieve uitgaven, dan in deze ronde van de heroverweging is geschied, aan privatiseringsonderzoek kunnen worden onderworpen, in het bijzonder via de algemene taakopdracht van de heroverwegingswerkgroepen.

Voor wat betreft de organisatorische opzet van de vervolgactiviteiten denkt de werkgroep aan de volgende constructie;

1. Een interdepartementale werkgroep/stuurgroep, in het kader van de heroverweging of in het kader van de activiteiten gericht op reorganisatie van de Rijksdienst, (of een combinatie van deze kaders) houdt zich bezig met vervolgonderzoek met betrekking tot algemene aspecten van privatisering. Voorts fungeert deze werkgroep/stuurgroep als klankbord en adviesgroep voor de hierna volgende activiteiten.
2. Afzonderlijke interdepartementale werkgroepen, onder voorzitterschap van het meest belanghebbende departement, die met betrekking tot een beperkt aantal (3 à 4) specifieke onderwerpen concrete (vervolg)onderzoeken verrichten met het doel te komen tot uitvoerbare varianten.
3. In de algemene taakopdracht van de werkgroepen heroverweging wordt meer aandacht gegeven aan het privatiseringsaspect zodat in principe in alle heroverwegingsgroepen dit aspect meer uitgebreide behandeling krijgt.

De werkgroep spreekt tenslotte haar dank en waardering uit voor de in de eerste fase van het onderzoek door de externe deskundigen prof. P. B. Boorsma, prof. dr. A. Nentjes en ir. J. S. Knipscheer geleverde opmerkingen en commentaren op het theoretisch gedeelte van het werkgroeprapport.

HOOFDSTUK 1. PRIVATISERING ALGEMEEN

1. OPZET EN WERKWIJZE

1.1. Plaats van privatisering in heroverweging

Bij de heroverweging van de uitgaven op de Rijksbegroting wordt tot dusverre het overheidsbeleid geëvalueerd vanuit de volgende «modellen».

- a. het model waarbij de overheid wordt beschouwd als de «actor» die met bepaalde instrumenten, waarbij de nadruk valt op financiële maatregelen, beoogt maatschappelijke doelstellingen te bereiken; daarbij worden – op basis van politieke gegevens – de actualiteitswaarde van de doelstellingen en de effectiviteit en efficiëntie van de instrumenten onderzocht.
- b. het model waarbij de overheid direct of indirect optreedt als verschafter van voorzieningen. Het accent ligt daarbij op de vraag of en in hoeverre voor deze voorzieningen een meer marktconforme prijs aan de gebruikers in rekening kan worden gebracht (profijtbeginssel).

c. In een andere benadering op basis van model b, waarbij de overheid als verschaffer van voorzieningen optreedt, wordt nagegaan of de door de overheid met betrekking tot deze voorzieningen uitgeoefende taak, geheel of gedeeltelijk naar de (particuliere) marktsector kan worden overgeheveld (privatisering).

Het begrip privatisering wordt hierbij, zoals in de inleiding aangegeven, ruim opgevat. In principe wordt ertoe gerekend elke verschuiving van overheidsbetrokkenheid met betrekking tot een voorziening in de richting van de marktsector.

1.2. Onderzoeksopzet

Tijdens de eerste ronde van de heroverweging heeft een vrij globale studie naar privatisering plaatsgevonden. Deze heeft geresulteerd in het vaststellen van de in paragraaf 1 weergegeven definitie van privatisering en het opstellen van een lijst van onderwerpen die voor mogelijke (gedeeltelijke) privatisering in aanmerking komen.

Tijdens de tweede heroverwegingsronde heeft de werkgroep «privatisering» elementen en aspecten van het begrip privatisering nader uitgewerkt.

Op basis daarvan is een leidraad voor privatiseringsonderzoek opgesteld. Met behulp daarvan is een aantal concrete privatiseringsonderzoeken verricht.

Gezien de beperkt beschikbare tijd voor de tweede ronde van de heroverweging was een stringente selectie van onderwerpen die door de werkgroep op mogelijkheden tot privatisering werden onderzocht, noodzakelijk. In verband hiermee heeft de werkgroep in deze tweede ronde van de heroverweging in principe één onderwerp per departement² onderzocht. Bij elk departement zijn daarnaast nog twee onderwerpen geïnventariseerd, die in het rapport zijn opgenomen met een toelichting. Tevens is door de werkgroep een inventarisatie van reeds bij de centrale overheid in gang zijnde privatiseringsonderzoeken en -activiteiten gemaakt.

Voorts heeft de werkgroep de ontwikkelde leidraad van privatiseringsonderzoek aan de andere heroverwegingswerkgroepen toegezonden, met het verzoek deze bij privatiseringsonderzoek toe te passen, en de werkgroep «privatisering» van de resultaten daarvan op de hoogte te stellen.

Zoals bekend maakt de vraag naar mogelijkheden van privatisering deel uit van de algemene taakopdracht zoals die geldt voor werkgroepen in het kader van de tweede ronde van de heroverweging.

De werkgroep beoogde de volgende resultaten van de privatiseringsonderzoeken voor deze ronde van de heroverweging:

- het opdoen van expertise door het verrichten van privatiseringsonderzoek, op basis waarvan de theoretische en methodische onderbouwing en de leidraad voor privatiseringsonderzoek zou kunnen worden verbeterd;
- het stimuleren van de gedachtenvorming over privatisering binnen departementen mede door de voorbeeldwerking die uitgaat van het verrichten van privatiseringsonderzoek;
- het uitwerken van relevante privatiseringsvarianten.

De resultaten van de werkgroep vinden hun weerslag in het eindrapport van de werkgroep. Het is onderverdeeld in drie delen:

1. een algemeen deel waarin het begrip privatisering, alsmede een aantal aspecten en achtergronden daarvan worden uitgewerkt. Hieraan bestond behoefte omdat tijdens de eerste ronde hieraan slechts zeer globaal en in beknopte zin aandacht was gegeven (Hoofdstuk 1);
2. een deel bevattende een inventarisatie van reeds in gang zijnde privatiseringsonderzoeken die door departementen zijn geïnitieerd en de resultaten van privatiseringsonderzoeken die in de werkgroep privatisering en andere heroverwegingswerkgroepen zijn verricht (Hoofdstuk 2);
3. een deel waarin de resultaten van de door de werkgroep «privatisering» verrichte onderzoeken worden gerubriceerd en geëvalueerd en waarin aanbevelingen worden gedaan voor vervolgactiviteiten (Hoofdstuk 3).

² Alle departementen waren vertegenwoordigd in de werkgroep.

2. PRIVATISERING ALGEMEEN

2.1. Achtergronden van privatisering

De verzorgingsstaat, voorzover tot uiting komend in de omvang van de collectieve sector als aandeel van het nationaal inkomen heeft in Nederland de afgelopen decennia een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt.

In de laatste 20 jaar is het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationaal inkomen bijna verdubbeld. Deze toeneming van de collectieve uitgaven als aandeel van het nationaal inkomen in Nederland is, ook gerelateerd aan de ontwikkeling in andere OESO-landen, zeer aanzienlijk te noemen. Nederland bereikte hiermee in OESO-verband een koppositie (na Zweden). In toenemende mate wint in Nederland de opvatting terrein dat de groei van de collectieve sector, mede gegeven de verwachte lage economische groei in de komende jaren, dient te worden teruggedrongen. Vanaf 1975 hebben de achtereenvolgende kabinetten een beleid gevoerd dat hierop gericht is. Een van de instrumenten die kunnen leiden tot beperking van de omvang van de collectieve uitgaven is privatisering.

Vanuit de organisatorische invalshoek van de overheid heeft de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst geconcludeerd³ dat een toenemende omvang en ingewikkeldheid van maatschappelijke problemen het nodig maken dat steeds meer aandacht wordt besteed aan de samenhang en doeltreffendheid van het regeringsbeleid. Met het oog hierop zullen het afwegingsvermogen en de flexibiliteit van de beleidsorganisatie moeten worden vergroot. Teneinde dit mogelijk te maken zal, volgens de Commissie, een begin gemaakt moeten worden met een reorganisatieproces. Privatisering van overheidstaken is een van de elementen van dit reorganisatieproces.

2.2. Recente ontwikkelingen met betrekking tot privatisering

De gedachtenvorming rond privatisering is de laatste tijd in een aantal landen sterk in ontwikkeling. Hoofdelementen daarvan zijn het terugtreden van de overheid en herstel van het marktmechanisme op de terreinen waarop de overheid terugtreedt met als doelstellingen: beperking van de overheidstaken (small government is good government) en herstel van de marktsector met daarvan verwachte positieve gevolgen voor de economie. Dit geldt niet alleen voor landen, zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk waar herstel van de marktsector onder meer door privatisering als een van de belangrijkste instrumenten voor herstel van economische groei wordt beschouwd, doch ook in andere OESO-landen staat privatisering zij het op bescheidener schaal in de belangstelling.

De vormen en de mate waarin de privatisering in verschillende landen wordt geëffectueerd zijn velerlei. In bijlage 1 worden daarvan enige voorbeelden gegeven.

In Nederland wint het idee van privatisering de laatste tijd terrein. Tot dusverre hebben privatiseringsonderzoeken en -activiteiten vooral betrekking op door lagere overheden uitgevoerde taken. In dit verband zijn te noemen een medio 1981 door Coumans⁴ gepubliceerd onderzoek naar de huisvuilverwijdering en een recente publikatie van de VNG⁵ over uitbesteding.

Als recente onderzoeken naar mogelijkheden tot privatisering van taken die door de centrale overheid worden uitgevoerd kunnen worden genoemd het begin 1980 door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst uitgebrachte rapport «Decentralisatie: Privaatrechtelijke decentralisatie»⁶, een studie naar mogelijkheden om te komen tot overheveling van rijkstaken naar particuliere organisaties.

In de eerste ronde van de heroverweging is het onderwerp privatisering, zoals hiervoor aangegeven aan een eerste zeer globale studie⁷ onderworpen. In juni 1981 kwam het rapport «Sanering in de collectieve sector» van prof. P. B. Boorsma gereed. Daarin worden voor een aantal terreinen van overheidsbemoeyenis mogelijkheden tot privatisering aangegeven.

³ Eindadvies van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken, mei 1981.

⁴ Gemeentelijke inkomsten- en reiningsbeleid, P. A. H. M. Coumans, TH Twente, augustus 1981.

⁵ «Uitbesteden of zelf doen» VNG, oktober 1981.

⁶ Achtergrondstudie nummer 5, deel 3, Staatsuitgeverij, Den Haag 1981, januari 1981.

⁷ Deelrapport nr. 3, Kamerstuk 16 625, m. 8 juni 1981.

Bij de discussies in de Tweede Kamer over de regeringsverklaring van het kabinet Van Agt II is privatisering als een van de elementen om te komen tot een herformulering van de verzorgingsstaat aan de orde geweest. De woordvoerders van de grote partijen hebben zich daarbij zeker niet negatief, maar voorzichtig positief, over het idee uitgelaten.

2.3. Gehanteerde begripsbepalingen privatisering

Het begrip privatisering wordt, afhankelijk van de gekozen invalshoek op verschillende wijzen inhoud gegeven. De genoemde studie, uitgebracht door de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst ziet privatisering, naast deconcentratie, delegatie en decentralisatie, primair als een van de methoden om te komen tot organisatorische aanpassingen ter oplossing van de bestuurlijke problemen waarmee de Rijksoverheid kampt.

J. S. Knipscheer⁸, onderscheidt bij privatisering twee categorieën:

1. het *uitbesteden* van taken, te definiëren als het uitvoeren van taken van de overheid, door een organisatie die daarvan geen deel uitmaakt waarbij de politiek hoogst verantwoordelijke (de minister) tegenover het parlement verantwoordelijk blijft voor het eindresultaat.
2. het *afstoten* van overheidstaken. Taken waarvoor de overheidsorganisatie tot op heden de verantwoordelijkheid draagt, worden afgestoten naar de private sector in de hoop dat de private sector deze taken en de verantwoordelijkheid daarvoor overneemt.

Het eerder aangehaalde rapport van prof. P. Boorsma bevat geen definitie, doch beschrijft een aantal elementen en aspecten die met privatisering samenhangen en komt mede op basis daarvan (indicatief en tentatief) tot het opsommen van een aantal te privatiseren overheidstaken. In de «Naamloze Vennootschap» jaargang 60/03/82 heeft Boorsma een nadere afbakening gegeven van het begrip privatisering (aan de hand van de aspecten: de aard van het goed, de financiering en de produktie).

In het hiervoor genoemde heroverwegingsrapport wordt onder privatisering verstaan: «die vormen van verzelfstandiging waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een meer indirecte vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij geheel aan de overheidsinvloed worden onttrokken».

Zoals eerder aangegeven is de werkgroep van deze omschrijving als werkdefinitie uitgegaan. Deze definitie zal in het hiernavolgende op een aantal onderdelen en aspecten worden uitgewerkt.

24. Motieven voor privatisering

Op grond van de verschillende vormen van privatisering is een viertal hoofdtyperingen van motieven voor privatisering te onderscheiden:

1. *Het budgettaire motief*

Privatisering in de zin van vermindering van de bemoeienis van de overheid, c.q. afstoten van overheidstaken, vindt hierbij primair plaats vanuit de wens tot beperking van overheidsuitgaven. Als sub-motieven kunnen hierbij gelden de verwachting, dat de produktie van de betreffende voorziening via versterking van het markt- en prijsmechanisme, in termen van bedrijfseconomische kosten, efficiënter geschiedt, hetgeen kan leiden tot een geringer budgettair beslag, dan wel dat de oorspronkelijke argumenten van overheidsbemoeienis niet meer actueel zijn.

Het element van economisch herstel speelt hier niet of slechts indirect (nl. economisch herstel via verlaging van de collectieve uitgaven).

2. *Het bestuurlijk motief*

Privatisering is een van de instrumenten om te komen tot verbetering van de efficiëntie van het overheidsapparaat en versterking van het democratisch element in de politieke besluitvorming. Dit wordt nagestreefd

⁸ J. S. Knipscheer: Niet elk kent de laan die naar privatisering leidt – april 1981, discussiebijdrage t.b.v. het congres van de Vereniging van Bestuurskunde op 9 en 10 april te Amersfoort over de Hoofdstructuur van de Rijksdienst.

Eerder maakte prof. Boorsma dit onderscheid in «Het Einde van de herwaardering», TH-Twente, 26/02/1979, paper ingediend bij het voorjaarscongres van de Vereniging van Bestuurskunde 1979.

via stroomlijning, afslanking en het flexibel maken van de overheidsorganisatie. In het kader van de activiteiten van de Commissie Herstructurering Rijksdienst zijn hiertoe ideeën ontwikkeld en voorstellen gedaan.

Dit motief heeft raakvlakken met het budgettaire motief. Het wordt als afzonderlijk motief opgevoerd om aan te geven dat privatisering op grond van het bestuurlijke motief niet noodzakelijkerwijs op de veronderstelling gebaseerd behoeft te zijn dat hierdoor beperking van de collectieve uitgaven wordt bevorderd.

3. Het innovatiemotief

Privatisering van specifieke overheidsactiviteiten vindt hierbij plaats om de marktpositie van bepaalde sectoren van de particuliere sector een grotere ruimte en daarmee kansen voor ontwikkeling, innovatie en export te bieden (in het kader van de activiteiten van de Stuurgroep Dienstenonderzoek is dat motief verwoord, zie hiervoor paragraaf 2.1.1 van hoofdstuk 2)⁹.

4. Het macro-economisch motief

Hierbij vindt over het algemeen privatisering over een breed front en in vergaande mate plaats op grond van de veronderstelling/verwachting dat een substantiële vergroting van (de ruimte voor) de particuliere sector en een navenante verkleining van de overheidsinvloed zal leiden tot economisch herstel (vergelijk beleid in USA, Engeland en Australië, zie bijlage 1).

Bij privatisering in het kader van de heroverweging spelen het budgettaire en bestuurlijk motief een primaire rol. De hierboven genoemde motieven hebben overigens sterke raakvlakken, ze zijn doorgaans dan ook moeilijk te scheiden. Afhankelijk van de situatie waarin privatisering wordt overwogen kan sprake zijn van een combinatie van motieven.

2.5. Nadere uitwerking van de hoofdelementen van privatisering ten behoeve van privatiseringsonderzoek

2.5.1. Algemeen

Bij het vraagstuk van de privatisering staat centraal de invloed van het besluitvormingsproces over productie en consumptie op de allocatie van de schaarse middelen. Twee besluitvormingsprocessen staan daarbij tegenover elkaar, te weten het marktmechanisme en het budgetmechanisme.

ALLOCATIEVE EFFICIËNTIE

Marktmechanisme

In de marktsector reageren aanbieders en vragers op elkaar via financiële prikkels. Voor de aanbieders is daarbij het streven naar winst, of algemeen gesteld het streven naar rendement, de belangrijkste doelstelling (het winststreven kan ook de vorm aannemen van het streven naar een rendement, dat de continuïteit op langere termijn waarborgt) en voor de vragers is dat de prikkel tot handelen, die uitgaat van de afweging tussen prijs en nut van verschillende goederen.

Budgetmechanisme

In de budgetsector zijn de burgers de vragers en de politici de aanbieders. De politici streven doorgaans naar een maximaal aantal stemmen ten einde op een zo sterk mogelijke basis aan de regering te kunnen deelnemen. Hiertoe bieden ze een bepaald overheidsbeleid aan.

De burgers vragen een bepaald overheidsbeleid en streven daarbij naar maximalisatie van de maatschappelijke welvaart zoals zij deze zien. Hun stemgedrag is de wijze waarop ze blijf geven van hun voorkeuren.

⁹ Interimrapport Stuurgroep Dienstenonderzoek, «Ondernemen in diensten», deel 1 en 2, februari 1982.

De concurrentie met factoren als de vermindering van de collectieve lastendruk en het financieringstekort zal in de budgetsector een evenwicht bewerkstelligen. De consument (de gebruiker) ondervindt, behalve bij toepassing van het profijtbeginsel, slechts een geringe prikkel om zijn vraag naar collectief geproduceerde voorzieningen te reguleren. In de publieke sector wordt in lijn hiermee veelal het begrip «behoefte» gehanteerd in plaats van de «koopkrachtige vraag».

De overheid beslist over het aanbod én over de vraag. Het grote probleem van voortbrenging door overheidsdiensten is dan ook dat de omvang van de dienstverlening veelal groter kan zijn dan het optimum. Er vindt dan een verkeerd gebruik van de schaarse middelen plaats.

De besluitvorming over allocatie bij overheidsdiensten gaat immers zeer indirect. In de politieke sfeer vindt de besluitvorming over de toewijzing van het budget plaats op grond van de signalen van de kiezers (de gebruikers), pressiegroepen en de ambtelijke diensten zelf. Een directe afweging van nut en offer bij de gebruiker ontbreekt en een beslissing door de dienst op grond van het verschil tussen kosten en opbrengsten is veelal onmogelijk. Het maakt daarbij weinig verschil om welke activiteiten het gaat. Als de voortbrenging eenmaal in het circuit van de publieke sector is opgenomen, gehoorzaamt het aan de spelregels die daar gelden.

Een volgende reden waarom de overheidsproductie niet hoeft te sporen met de vraag ernaar is gelegen in het feit dat ambtelijke diensten hun eigen dynamiek hebben. Ambtenaren beschikken over professionele deskundigheid en allerlei soorten informatie over hun productie van collectieve goederen. Tevens is er bij hen de motivatie om hun budget te vergroten aangezien daar (een deel van) hun status, macht en salaris van afhangt. Er is derhalve een tendens om de omvang van de overheidsvoorzieningen uit te breiden, onafhankelijk van de vraag of daar behoefte aan is. Indien als gevolg van bovenstaande tendensen de productie van diensten en goederen in de budget- respectievelijk marktsector te hoog dan wel te laag is, is er sprake van allocatieve inefficiëntie. Indien allocatieve inefficiëntie wordt veroorzaakt door een in vergelijking met de vraag te grote productie in de budgetsector is privatisering één van de manieren om dit te verminderen. Beide mechanismen zijn onder gunstige voorwaarden in staat de beslissingen van de afzonderlijke individuen efficiënt te coördineren, dat wil zeggen voor een zodanige coördinatie te zorgen dat de behoeften van de individuen optimaal worden bevredigd. Per geval moet bezien worden welk mechanisme het geschiktst is als coördinatiepunt. Toegespitst op het privatiseringsvraagstuk moet derhalve steeds bezien worden of het marktmechanisme een betere uitkomst garandeert dan het budgetmechanisme, waarbij het criterium waaraan die uitkomst wordt getoetst, gevormd wordt door de geldende opvatting over de gewenste maatschappelijke welvaart.

Bij privatisering van dienstverlening kan het probleem ontstaan dat bestaande dienstverlening in de private sector – bankwezen, computerservicebureaus, accountants, belastingconsulenten, makelaars – soms plaats vindt in een markt van oligopolistische of monopolistische concurrentie. Aanbieders kunnen in deze markten soms de vraag beïnvloeden. Er is geen perfecte concurrentie met als gevolg een uit een oogpunt van optimale allocatie te klein aanbod terwijl een te hoge prijs waarschijnlijk is.

TECHNISCHE EFFICIËNTIE

Naast de hierboven genoemde allocatieve inefficiëntie kan er in de collectieve sector verspilling optreden in de vorm van inefficiënte productie (technische inefficiëntie). Deze technische inefficiëntie kan een aantal oorzaken hebben. Het feit dat binnen het budgetmechanisme de rendementsprikkel afwezig is, heeft gevolgen voor de wijze waarop het management van de organisatie gevoerd wordt. Omdat in de marktsector het behalen van (een zo groot mogelijk) rendement de belangrijkste doelstelling is, zal

een manager zijn beleid ook zo inrichten dat deze doelstelling zoveel mogelijk tot zijn recht komt. Dit heeft tot gevolg dat hij zal trachten zijn bedrijf zo efficiënt mogelijk te laten werken. Daar komt bij dat hij bij inefficiënte produktie het risico loopt door zijn concurrenten – indien aanwezig – van de markt gedrongen te worden omdat hij te hoge prijzen moet vragen.

De doelstelling van een organisatie in de collectieve sector bestaat in de eerste plaats uit het leveren van een bepaalde dienst. Het succes van een dergelijke organisatie zal daarom niet afgemeten worden aan het rendement, maar aan de hoeveelheid diensten die de desbetreffende organisatie levert. Dit zal tot gevolg hebben dat de aandacht in die organisatie minder gericht zal zijn op het zo efficiënt mogelijk produceren, maar op het leveren van een zo goed mogelijke dienst.

De technische efficiëntie van een organisatie binnen de collectieve sector kan ook ongunstig beïnvloed worden doordat uit kosten oogpunt de bedrijfsgrootte niet optimaal is. Een voorbeeld hiervan is onderwijs, waar op grond van de vrijheid van onderwijs bedrijfseconomisch gezien in een aantal gevallen een te groot aantal scholen bestaat welke dientengevolge te klein zijn¹⁰. Wel moet worden aangetekend dat in geval van een oligopolie, bedrijven te groot kunnen zijn. Het management van een onderneming zal immers niet snel geneigd zijn af te zien van vergroting van de onderneming, ook al is deze vergroting uit het oogpunt van optimale bedrijfsgrootte niet wenselijk.

Sommige delen van een grote onderneming kunnen dan ook in feite dezelfde karakters trekken vertonen als organisaties binnen de collectieve sector, omdat de taak van deze onderdelen bestaat uit het leveren van diensten aan andere onderdelen van het bedrijf. Het succes van dat onderdeel zal dan ook in de eerste plaats worden bepaald door de hoeveelheid service die het levert en wordt er te weinig gekeken naar de kosten van die service. Het belangrijkste gemeenschappelijke element in de verschillende interpretaties van privatisering is de opvatting dat verstrekking van (sommige) thans direct of indirect door de overheid verstrekte voorzieningen beter geschiedt via het allocatiemechanisme van de particuliere sector dan via de allocatiemechanismen van de collectieve sector.

Uit onderzoekingen¹¹ blijkt dat, bedrijfseconomisch gezien, het allocatiemechanisme in de particuliere sector met betrekking tot de produktie van een aantal voorzieningen aanzienlijk efficiënter werkt dan het «budgetmechanisme».

Elementen bij privatisering

Bij de beslissing over privatisering is van belang of de algemene beleidsdoelstellingen van de overheid nog kunnen worden gerealiseerd. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat privatisering in het algemeen niet kan gelden voor de gehele voortbrenging van collectieve goederen, als landsverdediging en rechtspraak, hoewel bij de voorziening van deze goederen privatisering door uitbesteding van taken wel degelijk mogelijk is.

Privatisering zal eerder in aanmerking komen als de betreffende activiteit meer overeenkomst vertoont met in de private sector voortgebrachte activiteiten. Het ligt in de rede dat als er sprake is van sterke externe effecten voor een grote groep alsmede majeure eigen preferenties van de overheid, privatisering moeilijker wordt en in ieder geval gepaard zal moeten gaan met subsidiëring, heffingen of regelgeving. Dit laatste zal de besluitvorming bemoeilijken daar met meer factoren rekening moet worden gehouden. De kosten hiervan kunnen in bepaalde gevallen prohibitief zijn voor privatisering.

Bij privatisering is als wezenlijk element te noemen het (her)introduceren van het marktmechanisme¹². Daarvoor is vereist dat een deel van de overheidsactiviteiten dichter naar de particuliere sector wordt gebracht.

¹⁰ Met name bij het onderwijs ten behoeve van niet meer leerplichtigen kan ook de allocatieve efficiëntie beïnvloed worden.

¹¹ Hierbij zijn als voorbeelden te noemen vergelijkende onderzoeken naar relatieve efficiëntie van overheids- en particuliere bedrijven op de volgende terreinen: luchtvaartmaatschappijen (Davies, Australië); elektriciteitsbedrijven (Spann, Wallace en Jinh, USA); ziekteverzekering (Freek, USA), ziekenhuizen (Lindsay, Spann, USA), vuilverwijdering (o.a. Coumans, T.H. Twente 1981; Kemper en Quigley, USA 1975; Kitchen 1976, Canada); autobustransport (Oelert, West-Duitsland).

¹² (Her)introduktie van het marktmechanisme met betrekking tot bepaalde, thans door de overheid verstrekte voorzieningen kan in zijn uiterste consequentie tot gevolg hebben dat een voorziening verdwijnt.

Deze verminderde overheidsbemoeienis kan tot uiting komen in een gewijzigde organisatievorm die deze vermindering van invloed reflecteert. Hiervan uitgaande zijn bij het begrip privatisering twee hoofdelementen te onderscheiden:

- a. een functioneel element; vermindering van de overheidsinvloed en verschuiving naar de particuliere sector;
- b. een technisch-organisatorisch element; een verandering van de organisatorische vorm waardoor de overheidsinvloed wordt uitgeoefend
- c.q. verdwijning van de overheidsinvloed.

Wanneer deze hoofdelementen van het begrip privatisering worden vergeleken met de eerder beschreven definities die in Nederland worden toegepast, dan blijkt dat het rapport «Decentralisatie: Privaatrechtelijke decentralisatie» het accent legt op wijziging in de organisatievorm.

Knipscheer hanteert een functionele tweedeling, namelijk uitbesteden, waarbij de overheid de eindverantwoordelijkheid houdt en afstoting, waarbij de overheid alle verantwoordelijkheid afstoot. Met deze functionele tweedeling correspondeert een organisatorische tweedeling namelijk het uitbestedingscontract en het geheel vervallen van organisatorische overheidsbemoeienis met de voorziening.

De begripsomschrijving in het eerste heroverwegingsrapport «profijtgedachte en privatisering» kan worden gekenschetst als een benadering, waarbij sprake is van afnemende overheidsinvloed met betrekking tot de voorziening, die tot uitdrukking komt in daarmee corresponderende veranderingen in de organisatievorm van de overheidsbemoeienis.

Daarbij is elke functionele vermindering van de overheidsinvloed (en de daarmee corresponderende aanpassing van de organisatievorm) die leidt tot een verschuiving naar de marktsector, als privatisering op te vatten. Deze begripsomschrijving, die aansluit bij bovengenoemde hoofdelementen van privatisering en die in beginsel een scala aan mogelijkheden tot privatisering biedt wordt, zoals eerder aangegeven, als werkdefinitie gehanteerd. In het hiernavolgende wordt deze gecombineerde functionele en organisatorische benadering uitgewerkt.

2.5.2. *Gecombineerde functionele en organisatorische benadering*

Met betrekking tot de mate en vorm van overheidsbemoeienis zijn de volgende elementen te onderscheiden

- a. de *functies*¹³ die de overheid, direct of indirect met betrekking tot een voorziening uitoefent. Hierbij zijn als hoofdfuncties te onderscheiden:
 1. planning of regulering (van de omvang van de voorziening);
 2. financiering;
 3. produktie.

In het eerste heroverwegingsrapport privatisering worden voor de overheidsbemoeienis met betrekking tot deze functies de termen beleidsbepaling en beleidsuitvoering gebruikt.

- b. De *gradaties* waarin de bemoeienis van de overheid met betrekking tot deze onderscheiden functies tot uiting komt, zijn in de volgende marktypen (mate van concurrentie met betrekking tot de voorzieningen) weer te geven:

- de geconsolideerde markt, waarbij de genoemde functies door dezelfde actor (overheid) worden uitgeoefend;
- het contract, waarbij de overheid financiert, reguleert en distribueert en de productie uitbesteedt;
- de «grant-market», de gesubsidieerde markt, waarbij de overheid ten dele financiert en de particuliere sector plant, produceert en distribueert;

¹³ Deels ontleend aan het rapport «Sanering in de Collectieve Sector» van prof. P. B. Boorsma.

- de gereguleerde markt, waarbij de private sector distribueert, produceert en financiert, doch de overheid zich via regelingen de bevoegdheid toekent te interveniëren;
- de «vrije markt», zonder overheidsbemoeienis.

Schematisch is de overheidsbemoeienis met betrekking tot de onderscheiden functies bij de verschillende markttypen als volgt weer te geven:

	Planning	Financiering	Productie
Geconsolideerde markt	x	x	x
Contract	x	x	
Gereguleerde markt	x		x
«Grant» market		x	
Vrije markt			

Privatisering in de hierboven geschetste benadering houdt derhalve in elke reductie van de overheidsbemoeienis met betrekking tot een voorziening. In het kader van de heroverweging gelden voor privatisering, behalve dat het moet leiden tot een functionele reductie van overheidsbemoeienis, nog de volgende voorwaarden:

- privatisering moet leiden tot of een betere allocatie van produktiemiddelen of een beperking van de omvang van de overheidsorganisatie door middel van afslanking van het takenpakket of efficiëntieverbetering;
- privatisering moet in principe leiden tot beperking van de collectieve uitgaven.

c. De organisatorisch-juridische structuur die gegeven wordt aan de overheidsbemoeienis, kan velerlei vormen aannemen die mede afhangen van de mate waarin de overheid een of meer van bovengenoemde functies uitoefent. Bij de functionele reductie van overheidsbemoeienis dient ook te worden nagegaan hoe deze organisatorisch gestalte kan krijgen. In paragraaf 2.6.1 wordt hierop teruggekomen.

2.5.3. Randvoorwaarden van privatisering

De grenzen voor een vermindering van de functionele en organisatorische overheidsbemoeienis worden aangegeven door de mate waarin motieven van de overheid om zich met een bepaalde voorziening te bemoeien, (nog) gelden. Op grond van dergelijke motieven kan het allocatiemechanisme van de markt opzettelijk (gedeeltelijk) buiten werking worden gesteld (vergelijk motieven op grond van merit goods en externe effecten of inkomensverdelingsoverwegingen, natuurlijk monopolie).

Bij een onderzoek naar privatisering dient te worden nagegaan welke de motieven zijn (geweest) die tot de huidige overheidsbemoeienis hebben geleid en in hoeverre deze thans in de gewijzigde maatschappelijke en economische situatie nog gelden. De intensiteit en de mate van geldigheid van deze motieven kunnen in sterke mate bepalend zijn voor de (omvang van) de reductie van de functionele en organisatorische overheidsbemoeienis.

2.5.4. Een vluchtweg bij privatisering

Privatisering leidt er in het algemeen toe dat de collectieve uitgaven zullen afnemen. Niet alle vormen van overheidshandelen leiden evenwel tot een hoger of lager totaal van de collectieve uitgaven.

Recentelijk is er meer aandacht (aan het) ontstaan voor die vormen van overheidshandelen die qua financiële implicaties voor de maatschappij min of meer vergelijkbaar zijn met normale collectieve uitgaven, maar die buiten het beeld van de officiële collectieve uitgaven vallen.

In de Miljoenennota 1982 wordt in dit verband treffend gesproken van zogenaamde «verborgen beleidskosten». Een goed voorbeeld daarvan vormt de regelgeving. Regelgeving houdt in dat de overheid via enigerlei vorm van wettelijk of bestuurlijk voorschrift bepaalde verplichtingen oplegt aan bedrijven, instellingen en individuele burgers, welke gepaard gaan met financiële consequenties voor de betrokkenen. Als voorbeeld kan worden gewezen op milieuvoorschriften, kwaliteitseisen in de woningbouw en de voedingsindustrie en veiligheidseisen op allerhande terrein.

In het algemeen kan worden gesteld dat voor de financiële consequenties van regelgeving voor de betrokkenen evenzeer aandacht is geboden als voor normale collectieve uitgaven en lasten.

Juist in het kader van privatisering is aandacht voor de regelgeving van belang, omdat zij een mogelijke vluchtweg kan bieden, die louter een optische verlaging van de collectieve uitgaven kan betekenen in die gevallen waarin sprake is van privatisering van overheidstaken, in samenhang met enigerlei vorm van regelgeving. Of concreter gesteld: de overheid staat de uitvoering van een tot dan toe door haar zelf verrichte taak af aan de particuliere sector, maar draagt er via regelgeving wel zorg voor dat die voorziening op dezelfde of nagenoeg dezelfde wijze in stand blijft.

Te denken valt bijvoorbeeld aan ziektekosten- en schadeverzekeringen, keuringen en dergelijke, maar evenzogoed aan allerlei andere voorzieningen en vormen van risicodekking die de overheid thans voor haar rekening neemt. Nu kan op zichzelf beschouwd een dergelijke verschuiving via privatisering in bepaalde gevallen zinvol en wenselijk zijn. Zij kan leiden tot zowel economische voordelen (efficiëntieverbeteringen) als bestuurlijke voordelen (minder bureaucratisering). Waar evenwel voor moet worden gewaakt is de verschuiving als zodanig te zien als een adequate invulling van noodzakelijke ombuigingen in de collectieve uitgaven. Immers, weliswaar nemen de collectieve uitgaven inderdaad af, maar deze verlaging is in zoverre slechts optisch dat het maatschappelijk verkeer nog steeds geconfronteerd wordt met dezelfde beperking, zodat in wezen van een schijnbeweging sprake is. Overigens zij hierbij aangetekend dat meer in het algemeen privatisering – nog los van eventuele regelgeving – niet altijd (volledig) als een reële ombuiging kan worden beschouwd. Ook zonder dat de overheid het in stand houden van de voorziening via regelgeving voorschrijft kan het erop neerkomen dat privatisering niet zozeer leidt tot het verlagen van een voorzieningenniveau, maar tot het verschuiven van de uitvoering ervan. Daarbij is van belang in hoeverre er bij die verschuiving voor de betrokkenen (veelal de consument) sprake is van enige keuzevrijheid aangaande het of en hoe van de verschuiving.

2.5.5. Budgettaire beheersingsaspecten

In dit rapport wordt onder privatisering verstaan die vormen van verzelfstandiging waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een meer indirecte vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij geheel aan de overheidsinvloed worden onttrokken. In het laatste uiterste geval heeft de overheid, behalve via eventuele regelgeving, geen enkele bemoeienis meer met de activiteit. De activiteit geschiedt geheel via de markt en er is bovendien geen subsidiëring door de overheid. Beheersing vanuit de overheid is dan op geen enkele wijze nodig.

Anders is de situatie wanneer de activiteit wel via de markt geschiedt maar toch nog gesubsidieerd wordt door de overheid. Ook kan privatisering de vorm hebben van gedeeltelijke organisatorische verzelfstandiging, een vorm waarbij de overheid meestal ook financieel zal blijven bijdragen. Zo kan het voorkomen dat terwijl de activiteit eerst geheel binnen de departementale organisatie verricht wordt, dit naderhand in een zekere verzelfstandigde organisatie, zoals een staatsbedrijf, een NV waarvan de aandelen in handen van overheid zijn, een stichting, een rechtspersoon sui generis, gebeurt. Deze vorm van privatisering kan als nadeel hebben dat de moge-

lijkheid tot beheersing van de uitgaven minder is dan wanneer de activiteit binnen de departementale organisatie geschiedt.

De invloed van de overheid is in dergelijke gevallen aan meer beperkingen onderhevig. De overheid ondervindt wel de gevolgen van beslissingen in de vorm van hogere benodigde subsidies, bijdragen enzovoorts, maar heeft veel minder invloed op de beslissing. Daarnaast geldt dat ook in een aantal gevallen niet meer de regel van toepassing is «wie bepaalt, betaalt». Een gevolg daarvan kan zijn een opdrijvende invloed op de uitgaven.

Een en ander kan tot gevolg hebben dat privatisering weliswaar tot een organisatorische afslanking van de overheid leidt, maar dat daartegenover de uitgaven zullen toenemen. Bij beslissingen om te privatiseren waarbij het niet gaat om een algehele verschuiving naar de marktsector, zal dit aspect zeker een rol moeten spelen en zal bekeken moeten worden of niet de invloed van de overheid inderdaad zodanig afneemt dat de verminderde budgettaire beheersing onaanvaardbaar is geworden.

Hierbij dient bedacht te worden dat deze situatie niet altijd zal opgaan. Zo is het denkbaar dat er andere beheersingsinstrumenten zijn om dit te ondervangen. Zo zijn er voor ziekenhuizen, die over het algemeen een stichting of een vereniging zijn, sturingsmogelijkheden inzake de planning en de financiering met betrekking tot de aard en de omvang van de voorzieningen voor de patiëntenzorg (zie hiervoor ook paragraaf 4.3.17 van hoofdstuk 2). Ook een situatie waarbij met de desbetreffende rechtspersoon duidelijke afspraken gemaakt worden over de hoogte van de bijdrage van het Rijk, zonder dat deze naderhand nog verhoogd wordt, kan het bezwaar (gedeeltelijk) opheffen. Een voorbeeld hiervan is de situatie bij de rechtspersoonlijkheid bezittende universiteiten en hogescholen die volledig rechtspersoon zijn. Zij ontvangen jaarlijks een rijksbijdrage en weten dat zij niet meer financiële middelen zullen krijgen. Indien beslissingen van de universiteitsbesturen tot hogere uitgaven leiden dan dienen zij hiervoor zelf de middelen te vinden. In principe is hier, zeker in de loop van het jaar, de regel «wie bepaalt, betaalt» nog van toepassing.

De wijze waarop de subsidiëring verleend wordt, kan er toe bijdragen dat de opdrijvende invloed op de uitgaven beperkt wordt. Wanneer de subsidie wordt verstrekt op basis van de «input» van het activiteitenproces, zal deze opdrijvende invloed groter zijn dan wanneer de subsidie op basis van de output van het activiteitenproces wordt verstrekt (zie hiervoor paragraaf 4.3.16 van hoofdstuk 2, Verlegging van subsidiegrondslag).

Bij sommige vormen van de hiervoor genoemde gedeeltelijke verzelfstandiging zijn ook de controlemogelijkheden van de Rekenkamer minder. Wanneer een activiteit geheel binnen de departementale organisatie wordt verricht, heeft de Rekenkamer volledige controlemogelijkheden. Deze volledige controlemogelijkheden heeft de Rekenkamer ook voor Staatsbedrijven. Echter voor een NV, waarvan de aandelen in handen van de overheid zijn, en een stichting ligt dat anders. In artikel 80 van de Comptabiliteitswet 1976 is geregeld dat de Rekenkamer ten aanzien van deze soorten rechtspersonen, zij het niet in alle gevallen, bepaalde controlemogelijkheden heeft. Deze controlemogelijkheden zijn echter minder dan de mogelijkheden bij een departementale organisatie. Voor wat betreft de rechtspersonen sui generis (publiekrechtelijke rechtspersonen) is de situatie met betrekking tot de controlemogelijkheden van de Rekenkamer zeer verschillend. De controlemogelijkheden van de Rekenkamer worden bij deze rechtsvorm vaak geregeld in de desbetreffende instellingswet. Tot nu toe is dat echter niet bij al deze rechtspersonen het geval en voorzover het wel geregeld is, is dat op niet-uniforme wijze geschied. In voorbereiding is op dit moment een wetsontwerp waarin een algemene regeling is opgenomen ten aanzien van de controlemogelijkheden van de Algemene Rekenkamer bij publiekrechtelijke rechtspersonen.

Een verminderde beheersing zal ook optreden in geval van leasing.

Immers bij leasing wordt de prioriteitenafweging doorbroken doordat de financiering niet meer à fonds perdu maar via de kapitaalmarkt plaatsvindt. De lasten worden daarmee voor een deel verschoven naar de toekomst. Vanuit budgettair oogpunt zijn er dan ook bezwaren tegen leasing, die des te sterker zijn naarmate het goederen betreft met een lange(re) levensduur.

2.6. Nadere specifieke overwegingen bij privatisering

Privatisering leidt doorgaans tot een aantal effecten die afhankelijk van hun aard en per concreet geval als voor- of nadelen zijn te kwalificeren en die van invloed kunnen zijn op de mogelijkheden tot en vormen van privatisering. Hierbij worden onderscheiden:

- juridische aspecten;
- organisatorische aspecten;
- fiscale aspecten;
- rechtspositionele aspecten.

2.6.1. Juridische aspecten van privatisering

2.6.1.1. Inleiding

Bij het privatiseren van taken kan men op juridische drempels stuiten, die in een afnemende hoogte zijn te rangschikken:

- a. taken die uit hoofde van een verdrag door de overheid worden uitgevoerd;
- b. taken die uit hoofde van de Grondwet door de overheid worden uitgevoerd;
- c. taken die uit hoofde van de wet in formele zin door de overheid worden uitgevoerd;
- d. taken die uit hoofde van een lagere regeling of gewoonte door de overheid worden uitgevoerd.

Deze drempels zijn vanzelfsprekend technisch wel te overkomen (verdragen kunnen worden opgezegd, de (grond-)wet kan gewijzigd worden) doch van geval tot geval zullen de consequenties (bijvoorbeeld internationale isolatie, aantasting grondrechten) terdege dienen te worden afgewogen. Vooral die grondrechten zijn in de hierboven onder a t/m d genoemde regelingen verankerd. Hiervan zijn de klassieke grondrechten (bijvoorbeeld vrijheid van drukpers, vrijheid van vereniging en dergelijke) voor het onderhavige onderwerp minder relevant aangezien deze voor de overheid slechts een plicht tot nalaten, tot «zich onthouden van», inhouden.

De sociale grondrechten (bijvoorbeeld recht op onderwijs, recht op voorzieningen ten behoeve van de volksgezondheid en dergelijke) hebben een minder absoluut karakter, doch vereisen van de overheid wel een actief beleid zonder dat dit zich echter verdicht tot een zorgplicht voor de overheid. Zou het privatiseringsstreven dan ook deze sociale grondrechten gaan raken dan zouden eerder gemelde regelingen tenminste met zich meebrengen dat de overheid te allen tijde de vinger aan de pols houdt teneinde bij een eventueel geconstateerd ingebreke blijven corrigerend op te kunnen treden. Van een groot aantal taken die door de overheid worden verricht kan men echter niet duidelijk stellen dat ze rechtstreeks ter garantie van grondrechten worden uitgevoerd. Juist deze taken vinden vaak hun basis in een lagere (of geen) regeling, en zullen dan ook technisch én politiek (grondrechten zijn altijd een heet hangijzer) het minst moeilijk te privatiseren zijn.

Privatisering hoeft niet per se zijn beslag te vinden in het rechtspersonen- of contractenrecht. Verschuivingen in de administratieve sfeer die als privatisering kunnen worden aangemerkt, hebben geenszins de juridische consequenties die een verschuiving van administratief naar privaatrechtelijk gebied heeft.

2.6.1.2. Privatisering

Ondanks het feit dat de term «privatisering» anders zou doen vermoeden is het niet zo dat de juridische concretisering van dit streven zich beperkt tot het privaatrecht. Met name de (langs) publiekrechtelijke (weg tot stand gekomen) rechtspersoon ex artikel 1, tweede lid, Boek 2 BW biedt de mogelijkheid bepaalde activiteiten zodanig vermogensrechtelijk te verzelfstandigen dat met de specifieke behoeften van de te verzelfstandigen activiteiten rekening kan worden gehouden; dit in tegenstelling tot de NV en BV die, vooral als ze aan het zogenaamde structuurregime zijn onderworpen, de nodige dwingendrechtelijke beperkingen kennen.

Deze publiekrechtelijke rechtspersoon (oftewel de «rechtspersoon sui generis») kent echter ook nadelen. Terwijl de privaatrechtelijke rechtspersoon (ex artikel 4, Boek 2 BW) – zoals het woord «privaatrechtelijke» in deze context ook wil zeggen – door middel van een rechtshandeling naar burgerlijk recht tot stand wordt gebracht, moet de publiekrechtelijke rechtspersoon een vaak lange formele wetgevingsprocedure doorlopen. Weliswaar geldt voor (mede-)oprichting van en – onder omstandigheden – deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen door de Staat het vereiste van een machtigingswet (artikel 40 Comptabiliteitswet) maar op stapel staande wijzigingen terzake voorzien in een eenvoudiger meldingsprocedure.

Ook in het sociaal-economische vlak zijn voorbeelden waar te nemen van een bijzondere vorm van «publiekrechtelijke privatisering». Over het algemeen zijn deze gevallen te omschrijven als het sanctioneren van particulier handelen. Duidelijk komt dit tot uiting bij de instelling van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's) en bij de algemeen verbindingsverklaring van c.a.o.'s. In beide gevallen wacht de overheid het particuliere initiatief af om daarna, op verzoek van diezelfde particulier(en), over te gaan tot sanctionering. Het resultaat is een PBO met heffingsbevoegdheid en verordenende bevoegdheid en een c.a.o. die ook verbindend wordt voor die werkgevers en hun werknemers in de desbetreffende bedrijfstak die niet bij de sluiting van de c.a.o. betrokken waren. Omdat deze sociaal-economische fenomenen hun bestaan echter uitsluitend ontleenen aan een behoefte tot marktordening zullen ze in het volgende buiten beschouwing worden gelaten.

2.6.1.3. Privaatrechtelijke rechtspersonen

De privaatrechtelijke rechtspersonen zijn de volgende: de vereniging, de coöperatieve vereniging, de onderlinge waarborgmaatschappij, de naamloze vennootschap, de besloten vennootschap en de stichting. Hiervan zijn uitsluitend de laatste drie voor het onderhavige onderwerp relevant. De NV en de BV zijn in principe samenwerkingsvormen, waarbij bedoeld wordt op de samenwerking van de oprichters-aandeelhouders (de vennoten). De stichting wordt ook wel omschreven als een «doelvermogen»; het accent ligt hier duidelijk minder op personen maar meer op een verzelfstandigd kapitaal ter verwezenlijking van een in de statuten meer of minder erg omschreven (ideëel of sociaal) doel. Dit onderscheid is de laatste decennia enigszins vervaagd; wel echter ademen de desbetreffende wettelijke bepalingen nog deze onderliggende idee.

Een van de consequenties is bijvoorbeeld dat bij de NV en BV nadrukkelijk is voorzien in een kapitaalstroom van de rechtspersoon naar de vennoten, een weg die bij stichting niet openstaat. Naast de «gewone» NV en BV kent de wet de grote of structuur NV/BV. Bestaat bij de eerste groep nog een duidelijke bestuurlijke band aandeelhouders–commissarissen–bestuur, bij de laatste is de organisatie als zodanig sterk verzelfstandigd ten koste van de invloed van de aandeelhouders. Een uitgebreid systeem van dwingendrechtelijke regels waakt ervoor dat deze organisaties, waarin het bestuur en de raad van commissarissen een vrijwel onbeperkte macht hebben, in het maatschappelijk goede spoor blijven.

Zoals al opgemerkt zijn de NV en BV in principe samenwerkingsvormen. Dit sluit enerzijds niet uit dat een zodanige vennootschap slechts één aandeelhouder kent, anderzijds echter is deze aandeelhouder wel gebonden aan regels die (mede) een behoorlijke interactie tussen aandeelhouders bewaken. Bij gebreke van een dergelijke interactie kunnen de desbetreffende regels licht als onnodig knellend ervaren worden.

Daarnaast zijn de NV en BV nadrukkelijk ondernemingsinstrumenten. Ze zijn erop ingericht om risico te lopen in het economisch verkeer, met als uiterste risico: het faillissement. Het zou op een ernstige misvatting van het onderhavige rechtsgebied berusten deze risico's als niet-passend te beschouwen of ze, erger nog, te willen uitsluiten, anders dan door een economisch verantwoord beleid. Ze zijn de essentie van het ondernemingsrecht (waar het vennootschapsrecht deel van uitmaakt) en aantasting ervan zou leiden tot een uitholling van het ondernemingsrecht die zich zou doen gevoelen in een aanzienlijk bredere kring dan die van de privatisering. De wens dit rechtsgebied te betreden heeft als eerste consequentie dat de regels die daar gelden worden gerespecteerd. Zou dit ertoe leiden dat privaatrechtelijke rechtspersonen minder geschikt blijken, dan biedt, zoals gezegd, de wet uitkomst in de vorm van de «op maat te snijden» publiekrechtelijke rechtspersonen.

Zoals hierboven al gesteld zijn de NV en BV, en met name de structuur-NV/BV, rechtvormen die door een grote verscheidenheid van dwingendrechtelijke regels worden beheerst. Een deel van deze regels ziet er op toe dat invloeden van buiten niet leiden tot een zodanig bestuur van de rechtspersoon dat deze uitsluitend ten gunste van bijvoorbeeld de aandeelhouders wordt aangewend. De meest sprekende bepaling ter zake is artikel 140, tweede lid, Boek 2 BW, dat stelt: «Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming». De overheid wordt hiermee met name geconfronteerd in het geval van de van overheidswege benoemde commissaris die zich evenzeer als de «commerciële» commissarissen naar deze bepaling heeft te richten en dus niet het belang van de overheid mag dienen zodra dit afwijkt van het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Het blijkt echter bijzonder moeilijk om na het onderbrengen van een deel van de overheidstaak in de NV- of BV-vorm via aandeelhouders of commissariaten een overwegende vinger in de pap te houden.

Stichting

De stichting is een rechtsvorm die, behalve de ter zake al genoemde, veel minder restricties kent. Beïnvloeding van buitenaf is hier wel mogelijk, bestuurders kunnen zonder bezwaar «their masters voices» doen horen. Juist voor die activiteiten waarbij het onwaarschijnlijk is dat er ooit aanleiding zal zijn om gemaakte winst uit te keren aan oprichters en dergelijke en waarbij controle door de achterliggende overheid gewenst is, is deze rechtspersoon het overwegen waard¹⁴.

Bij privatisering is ook van belang het juridische onderscheid tussen a: verzelfstandiging en b: uitbesteding. Bij verzelfstandiging is sprake van het onderbrengen van een geheel van activiteiten in een rechtspersoon en bij uitbesteding is er sprake van het op contract uitbesteden van activiteiten.

Alhoewel rechtspersoonlijkheid formeel gesproken uitsluitend vermogensrechtelijk relevant is (enkele hier niet terzake doende strafrechtelijke aspecten buiten beschouwing gelaten) is het toch zo dat rechtspersoonlijkheid de betrokken organisatie een zeker gevoel en imago van onafhankelijkheid geeft, gekoppeld aan de – voor de verschillende vormen van rechtspersoonlijkheid even verschillende vormen van waarborgen voor onafhankelijkheid.

¹⁴ Hierbij zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen. Zowel bij de oprichtingswet op grond van de Comptabiliteitswet '76 van de Stichting Energieapparatuur Nederland als van de Stichting Brede Maatschappelijke Discussie Kernenergie heeft de Raad van State in zijn advies opgemerkt dat het in wezen om geprivatiseerde overheidsactiviteiten gaat, waardoor het niet zou aangaan dat eventuele crediteuren van zo'n Stichting in een slechtere positie zouden verkeren, dan wanneer zij verhaal konden halen op de Staat.

In concreto is dit opgelost door de Staat aansprakelijk te stellen voor de schulden van deze Stichtingen. Duidelijk moge zijn, dat door deze constructie een zeer nauwkeurig overheidstoezicht op het stichtingsbestuur nodig is. In T.v.O. nr. 22 van 17-12-1981 (Verantwoordingsplicht inzake overheidsstichtingen) heeft mr. dr. v.d. Burg als zijn mening gegeven dat ambtenaren als bestuurder van een stichting zich naar het belang van de stichting dienen te richten en dit moeten laten prevaleren boven eventuele instructies als gevolg van hun ambtelijke status. Indien deze opinie ingang zou vinden ontstaat uiteraard hetzelfde bezwaar als bij de NV/BV-vorm.

2.6.1.4. Overeenkomsten

Het onderbrengen van activiteiten in een rechtspersoon is echter niet de enige weg naar het gestelde doel. Ook het op contract uitbesteden van taken die tot dan door de overheid in eigen beheer werden gehouden kan hierin voorzien. Zal in het algemeen een zodanige uitbesteding onder de noemer «aanneming van werk» of «verrichten van enkele diensten» gebracht kunnen worden, de contractsvrijheid laat een in principe oneindig aantal benoemde en onbenoemde varianten toe die alle slechts de algemene marginale toetsing van overeenkomsten hebben te doorstaan. Artikel 1356 BW stelt terzake vier voorwaarden die bij een normale gang van zaken geen probleem zullen opleveren.

2.6.1.5. Processuele consequenties

Afgezien van de hierboven besproken rechtspersonen sui generis zal de privatisering haar beslag vinden in het privaatrecht, mogelijk vooraf gegaan door een wettelijke voorziening om een bij wet aan de overheid zelve opgedragen taak voor privatisering toegankelijk te maken. Dit treden in het privaatrecht heeft tot gevolg dat de overheid voor wat betreft de activiteiten in kwestie verandert van rechtssfeer; de handelende partij zal niet langer de overheid als zodanig zijn maar de «geprivatiseerde» particulier.

Het meest duidelijk zal dit tot uiting komen voor de bevoegde rechter. Waar de overheid zich bijvoorbeeld voor de AROB-rechter kan beroepen op «het algemeen belang» zal dit argument, aangevoerd door bijvoorbeeld een NV, in het algemeen voor de burgerlijke rechter geen of een mineur punt van overweging zijn. In het privaatrecht gelden voor beide partijen dezelfde regels. In het administratief recht en – nog sterker – het administratief beroep is de ongelijkheid van partijen uitgangspunt.

Omgekeerd stellen de privaatrechtelijke tegenhangers van het administratiefrechtelijk begrip «algemene beginselen van behoorlijk bestuur» (de goede trouw, de redelijkheid en de billijkheid) hogere eisen aan degene die er een beroep op wil doen dan aan hem die zich tot de administratieve rechter kan wenden, terwijl ook de meer formele procesgang zich onderscheidt van de administratieve instanties.

2.6.1.6. Verantwoordelijkheid en controle

In het bovenstaande is er steeds van uitgegaan dat privatisering een duidelijk gerichte actie van de overheid vormt, uitmondende in de oprichting van een rechtspersoon of uitmondende in een overeenkomst met een particulier. In beide gevallen is het de bedoeling dat de te privatiseren activiteit door de rechtspersoon of de particulier wordt overgenomen. Teneinde dit zeker te stellen zal de privatiserende overheid in de rechtspersoon of in de overeenkomst bepaalde waarborgen inbouwen die voorzien in medebestuur, rapportage, controle en dergelijke. Niet zal dit mogelijk zijn bij wat wellicht als de meest zuivere vorm van privatisering moet worden beschouwd, namelijk de situatie waarin de overheid een bepaalde activiteit staakt en vervolgens afwacht of de marktsector op het aldus ontstane «gat» reageert door zelf deze activiteit te gaan bedrijven. De positie van de overheid in dergelijke gevallen is voorwaardenstellend.

Ook vanuit een andere gezichtshoek zijn de hierboven genoemde voorwaarden relevant. Het is namelijk de vraag in hoeverre de politieke verantwoordelijkheid van bewindslieden kan worden verlegd door realisatie van het privatiseringsstreven. In het algemeen zal het uitgangspunt dienen te zijn dat geen verantwoordelijkheid bestaat waar geen invloed kan worden uitgeoefend. Zo zal de benoeming van een bestuurder bij een structuur-NV in principe geen zaak zijn waar een minister over kan worden aangesproken, ook niet als de Staat 100% van de aandelen houdt. Het betreft hier een bevoegdheid die ex artikel 162, Boek 2 BW, uitsluitend en

geheel bij de raad van commissarissen berust. Is deze structuur-NV nu de opvolger van bijvoorbeeld een staatsbedrijf dan kan met recht gesteld worden dat de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee de invloedssfeer van het parlement is verkleind. Met dit aspect zal in ieder voorkomend geval gerekend dienen te worden.

In het voorafgaande is steeds gesproken van «het onderbrengen van activiteiten in een privaatrechtelijke rechtspersoon». Denkbaar zou zijn dat – voor wat betreft de NV en de BV – er een nader onderscheid zou worden gemaakt naar aanleiding van het percentage aandelen dat de overheid in de desbetreffende NV of BV houdt: hoe minder aandelen, hoe meer geprivatiseerd.

Juridisch blijft dit onderscheid echter niet staande. Zodra gekozen is voor een privaatrechtelijke rechtspersoon is de privatisering volkomen. Privatisering is publiekrechtelijk handelen dat zo nodig gerealiseerd wordt in een burgerrechtelijke rechtshandeling. Is deze burgerrechtelijke rechtshandeling eenmaal verricht (bijvoorbeeld het oprichten van een NV) dan beheersen verder burgerrechtelijke regels het verdere verloop. De overheid als aandeelhouder verschilt dan niet meer van een derde-aandeelhouder. Ook de wel voorkomende statutaire bepaling dat een bepaald type aandelen uitsluitend door de Staat gehouden kan worden doet hieraan niet af: een eventuele statutenwijziging, ertoe strekkende deze bepaling ongedaan te maken, is ook een handeling burgerlijk recht.

Een analyse van de verbinding tussen de Staat en – bijvoorbeeld – de NV Nederlandse Spoorwegen of de Koninklijke Luchtvaartmaatschappij NV zal dan ook leren dat de nauwe banden meer berusten op verliesafdeckingsafspraken, achtergestelde leningen dan op de aandeelhoudersverhouding en commissariaten.

2.6.2. Organisatorische aspecten van privatisering

2.6.2.1. Inleiding

Vanuit organisatorisch oogpunt is privatisering geen doel op zich, maar dient slechts plaats te vinden ter vergroting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie. Deze maatstaven corresponderen primair met het bestuurlijk en secundair met het budgettaire motief, voor privatisering (vergelijk paragraaf 3.4).

2.6.2.2. Organisatorische gevolgen van privatisering

Bij het hierna volgende overzicht van potentiële voor- en nadelige gevolgen die zich bij privatisering kunnen voordoen valt te bedenken dat deze per onderwerp en per te ontwikkelen variant kunnen verschillen.

Voordelen:

- a. door het wegvallen van geprivatiseerde taken ontstaat een eenvoudiger organisatie (vergroting van de span of control, minder beheerstaken);
- b. een ontoereikend vermogen tot innovatie van de overheid kan in voorkomende gevallen vanuit de private sector worden aangevuld of vervangen;
- c. een ontoereikende produktiviteit van de overheid als gevolg van het ontbreken van concurrentie kan worden opgeheven;
- d. onderbezetting van capaciteit kan worden opgeheven (schommelingen in de bezettingsgraad kunnen worden ontgaan zowel door afstoting van de hele taak als van de piekbelasting; blijvende onderbezetting bijvoorbeeld bij bepaalde specialistische activiteiten kan worden voorkomen);
- e. er kunnen schaalvoordelen optreden;
- f. een enkele maal kunnen conflicthaarden worden verwijderd (bijvoorbeeld in geval van interne competentiestrijd).

Nadelen:

- a. er kunnen nieuwe taken en organen ontstaan waardoor financiële voordelen van een bepaalde privatisering te niet gaan (bijvoorbeeld nieuwe besturingstaken als controle op prijs, kwaliteit en service en als klachten behandeling; op andere plaatsen kunnen schaduworganen ontstaan die delen van de geprivatiseerde taken overnemen);
- b. een geregelde bijsturing van de gang van zaken kan moeilijker worden;
- c. de afstemming met andere beleidssectoren kan ingewikkelder worden;
- d. de beschikbaarheid van de voorziening kan minder worden (toeneming van wachttijden, faillissementen);
- e. bestaande schaalvoordelen kunnen teniet gaan;
- f. de organisatorische toestand in de overgangssituatie kan in bepaalde gevallen de te behalen financiële voordelen van privatisering te niet doen (tijdelijke aanwezigheid van een dubbele organisatie, tijdelijke onderbezetting van de restcapaciteit, ongebruikte mankracht waarvoor afvloeiingskosten betaald moeten worden);
- g. vertrouwelijkheid van gegevens is niet altijd gewaarborgd.

2.6.2.3. Organisatorische voorwaarden

De positieve gevolgen van privatisering worden veelal niet automatisch gerealiseerd. Dikwijls zijn organisatorische aanpassingen in de achterblijvende organisatie nodig die soms enige afbreuk zullen doen aan de beoogde voordelen, maar soms ook tot verdergaande voordelen kunnen leiden. Anderzijds kunnen de mogelijke negatieve gevolgen in vele gevallen worden verzacht of afgewend door het treffen van de juiste voorzieningen. Zulke voorzieningen kunnen onder meer zijn het vastleggen van condities in overeenkomsten waardoor een voortzetting van activiteiten op voor de overheid aanvaardbare wijze is verzekerd. Dikwijls zal organisatie-onderzoek nodig zijn om de organisatorische voorwaarden en consequenties te leren kennen.

2.6.3. *Enige fiscale aspecten van de privatisering van activiteiten van de overheid*

2.6.3.1. Inleiding

Voor de behandeling van de vraag of en in hoeverre er bij privatisering een belastingplicht voor de omzetbelasting en voor de vennootschapsbelasting ontstaat, zal in het navolgende steeds een onderscheid gemaakt worden tussen drie vormen van privatisering, te weten:

- a. het onderdeel van de overheid dat de activiteit verricht, wordt juridisch afgezonderd terwijl de zeggenschap en de vermogensaanspraken volledig bij de overheid blijven rusten;
- b. het onderdeel van de overheid dat de activiteit verricht, wordt volledig overgedragen aan de private sector;
- c. de overheid beëindigt de activiteit en laat de uitvoering ervan over aan de private sector.

Voorts zijn enkele aspecten met betrekking tot de WIR en de onroerend goedbelastingen vermeld.

2.6.3.2. De vennootschapsbelasting

– Algemeen

Het al dan niet belastingplichtig zijn van ondernemingen van publiekrechtelijke organen ligt verankerd in artikel 2 van de Wet op de vennootschapsbelasting. Ingevolge het eerste lid, letter f, juncto het derde lid van dit artikel worden de volgende ondernemingen van publiekrechtelijke rechtspersonen als binnenlandse belastingplichtigen aangemerkt:

1. landbouwbedrijven;
2. nijverheidsbedrijven (met uitzondering van die welke uitsluitend of nagenoeg uitsluitend water, gas, elektriciteit of warmte leveren);
3. mijnbouwbedrijven;
4. handelsbedrijven (met uitzondering van die welke uitsluitend of nagenoeg uitsluitend de handel in onroerende goederen tot voorwerp hebben);
5. vervoersbedrijven (met uitzondering van die welke uitsluitend of nagenoeg uitsluitend het vervoer van personen binnen de grenzen van een gemeente tot voorwerp hebben, alsmede van de PTT);
6. bouwkasen.

Hierbij moet worden aangetekend dat er sprake moet zijn van deelneming aan het economisch verkeer. Bij een activiteit die uitsluitend ten behoeve van het eigen publiekrechtelijk orgaan wordt verricht, kan niet worden gesproken van een bedrijf.

De opsomming is limitatief. Daarnaast is de Rijkspostspaarbank in letter g van het eerste lid expliciet als belastingplichtig overheidsbedrijf aangewezen. Voorts worden in het zevende lid als belastingplichtig aangemerkt lichamen van publiekrechtelijke rechtspersonen, waarover die rechtspersonen¹⁵ de uitsluitende zeggenschap hebben en, die één van zes hiervoor genoemde bedrijfstvormen uitoefenen. De ratio achter voornoemde bepalingen is dat de scheiding tussen belastingplicht en niet-belastingplicht naar het oordeel van de wetgever diende te liggen bij het al dan niet concurrerend zijn van overheidsbedrijven. Monopolistische overheidsbedrijven waarbij in het algemeen het dienen van het gemeenschapsbelang voorop staat, worden niet als belastingplichtig aangemerkt.

Tenslotte zij erop gewezen dat lichamen bij welke de behartiging van een algemeen maatschappelijk belang op de voorgrond staat en het streven naar winst ontbreekt of van bijkomstige betekenis is, vrijstelling van belasting genieten. Met betrekking tot de WIR (Wet Investeringsrekening) zij nog het volgende opgemerkt. Het belastingplichtig zijn voor de vennootschapsbelasting (of inkomstenbelasting) houdt in dat de desbetreffende onderneming in beginsel in aanmerking komt voor de investeringsbijdragen ingevolge de WIR. Ten aanzien van de onderscheidene vormen van privatisering kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

– *Afzondering van de activiteit met behoud van zeggenschap*

Hierbij zal in het algemeen geen verandering met betrekking tot de belastingplicht optreden. Bestaande belastingplicht dan wel vrijstelling blijft gehandhaafd. Er zij evenwel op gewezen dat er zich gevallen kunnen voordoen waarin de afzondering tot een wijziging in het regime kan leiden. Dit doet zich voor wanneer de activiteit die uitsluitend ten behoeve van het publiekrechtelijk orgaan werd verricht, in afgezonderde vorm onder een van de tot belastingplicht leidende bedrijfstvormen valt.

– *Overdracht van de activiteit inclusief de zeggenschap aan de private sector*

Afhankelijk van de rechtsvorm waarin de private sector de overgedragen activiteit gaat uitvoeren zal er sprake zijn van een belastingplicht voor de vennootschapsbelasting of inkomstenbelasting. Slechts in uitzonderingsgevallen (verenigingen, andere dan coöperatieve of op coöperatieve grondslag en stichtingen die geen onderneming in fiscale zin drijven of in concurrentie treden met belastingplichtige ondernemingen) zal er geen belastingplicht aanwezig zijn.

¹⁵ Lichamen waarvan uitsluitend Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen onmiddellijk of middellijk aandeelhouders, deelnemers of leden zijn, alsmede lichamen waarvan de bestuurders uitsluitend door Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen onmiddellijk of middellijk worden benoemd en ontslagen en welker vermogen bij liquidatie uitsluitend ter beschikking van Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen komt.

– *Beëindiging van activiteiten*

Wanneer de door de overheid beëindigde activiteit wordt overgenomen door de private sector, hangt het af van de bedrijfsvorm van de organisatie in de private sector of in beginsel belastingplicht in de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting aanwezig zal zijn. Ook hier geldt dat slechts in uitzonderingsgevallen niet van belastingplicht sprake zal zijn.

2.6.3.3. De omzetbelasting

– *Algemeen*

Het ondernemersbegrip voor de omzetbelasting is ruimer dan dat voor de vennootschapsbelasting. Ook in niet-geprivatiseerde vorm is hier eerder sprake van een belastingplicht (belaste prestaties). Deelneming aan het maatschappelijk verkeer (dus ook van de monopolistische overheidsbedrijven) staat hier voorop.

Publiekrechtelijke lichamen worden als ondernemer voor de toepassing van de Wet op de omzetbelasting 1968 aangemerkt indien zij door het verrichten van prestaties deelnemen aan het maatschappelijke verkeer, dat wil zeggen met behulp van een organisatie van kapitaal en arbeid duurzaam streven naar bevrediging van maatschappelijke behoeften. Worden de prestaties verricht ter uitvoering van een door een wettelijk opgedragen – anders dan door het publiekrechtelijk lichaam zelf – taak, dan treedt het lichaam op als overheid. Ten aanzien van de in de Uitvoeringsbeschikking Omzetbelasting 1968 aangewezen prestaties (artikel 3), te weten:

- a. de levering van onroerende goederen;
- b. het bouwrijp maken van grond;
- c. het aanleggen of onderhouden van tuinen ten behoeve van derden;
- d. het geven van gelegenheid tot kamperen;

treedt een publiekrechtelijk lichaam in ieder geval op als ondernemer.

Werkzaamheden die uitsluitend of bijna uitsluitend ten behoeve van onderdelen van het publiekrechtelijk lichaam worden verricht, vormen geen werkzaamheden verricht als ondernemer. Deze interne prestaties blijven buiten de heffing. In het algemeen dient dus sprake te zijn van een meer dan incidenteel verrichten van prestaties voor derden.

Ten aanzien van de onderscheidene vormen van privatisering zij het volgende op te merken.

– *Afzondering van de activiteit met behoud van zeggenschap*

Hierbij kan sprake zijn van een zogenaamde vereenzelviging van de afgezonderde eenheid met het publiekrechtelijk lichaam. Of de afgezonderde eenheid dan optreedt als ondernemer moet worden bepaald aan de hand van de onder Algemeen aangegeven lijn. Indien er geen sprake is van vereenzelviging zal er in beginsel altijd als ondernemer worden gehandeld, tenzij er in opdracht uitvoering wordt gegeven aan een overheidstaak.

– *Overdracht van de activiteit inclusief de zeggenschap aan de private sector*

Bij deze vorm van privatisering zal in beginsel altijd sprake zijn van ondernemerschap.

– *Beëindiging van activiteiten*

Wordt de door de overheid beëindigde activiteit overgenomen door ondernemers dan zal er in beginsel steeds sprake zijn van heffing van omzetbelasting, tenzij het een wettelijk opgedragen taak betreft.

2.6.3.4. De gemeentelijke onroerend-goedbelastingen

De onroerend-goedbelastingen kennen geen specifieke vrijstellingen voor bij publiekrechtelijke lichamen in gebruik of eigendom zijnde onroerende goederen. Dwingend voorgeschreven – in het Besluit Onroerend-Goed-Belastingen – zijn de vrijstellingen voor kerkgebouwen en dergelijke, als natuurmonument aangewezen landgoederen (ongebouwd) en de onder beheer van instellingen tot behoud van natuurschoon staande natuurterreinen. Voorts zij opgemerkt dat ten behoeve van de land- en bosbouw bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond geen belastbaar object vormt.

De gemeenten kunnen – facultatief – andere vrijstellingen naast de hiervoor genoemde, in hun verordeningen opnemen. Deze hebben in het algemeen betrekking op de gebouwen die dienstbaar zijn aan de bestuurlijke en administratieve taak van de gemeenten (raadhuizen en kantoren van de secretarie), alsmede op de openbare land- en waterwegen en waterverdedigings- en waterbeheersingswerken. Een aantal gemeenten kennen voorts vrijstellingen voor (geen winst beogende) ziekenhuizen en bejaardentehuizen en voor recreatieterreinen.

Privatisering zal in beginsel geen verandering teweegbrengen in het al dan niet belastingplichtig zijn voor de onroerend-goedbelastingen. Het hebben van een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke status is hiervoor niet relevant.

2.6.3.5. Enkele specifieke financiële aspecten

Als sub-motief van het budgettair motief voor privatisering wordt genoemd de verwachting dat de activiteit in de particuliere sector, in de zin van bedrijfs-economische kosten, efficiënter geschiedt. Zo wordt wel verondersteld dat niet met omzetbelasting belaste overheidsprestaties duurder mogen zijn dan vergelijkbare prestaties van de private sector, waarover wel omzetbelasting wordt geheven.

Tegenover het financiële nadeel dat het onderworpen worden aan de vennootschapsbelasting met zich mee brengt staan de voordelen van het premiegerechtigd worden krachtens de WIR.

Bij iedere voor privatisering in aanmerking komende activiteit zal rekening gehouden moeten worden met lastenverzwaringen ten gevolge van het ontstaan van een belastingplicht voor de vennootschapsbelasting, voor de omzetbelasting of voor beide.

Ten aanzien van de omzetbelasting wordt opgemerkt dat daarbij uiteraard ingecaluleerd moet worden dat voorzover de prestaties voor de privatisering niet aan de heffing van omzetbelasting waren onderworpen, er geen recht op aftrek van voorbelasting bestond en derhalve in de kostprijs reeds de aan het overheidsorgaan in rekening gebrachte omzetbelasting was begrepen. Indien dezelfde prestatie na privatisering aan de heffing van omzetbelasting onderworpen is, komt de zogenaamde voorbelasting wel voor aftrek in aanmerking. Het kostprijsverhogende effect van de heffing van omzetbelasting bedraagt dus in deze gevallen minder dan het percentage van het omzetbelastingtarief.

Wanneer de prestaties in hoofdzaak worden verricht ten behoeve van (niet-vrijgestelde) ondernemers leidt het betrekken in de heffing van de omzetbelasting tot zekere voordelen. Behalve dat de aan het overheidsorgaan in rekening gebrachte omzetbelasting voor aftrek in aanmerking komt, geschiedt de prestatie, doordat de afnemers de aan hen in rekening gebrachte omzetbelasting weer kunnen aftrekken, als het ware omzetbelastingvrij.

2.6.4. Rechtspositionele implicaties van privatisering

Bij privatisering van overheidstaken zullen voor wat de bestaande rechtspositie van de daarbij betrokken ambtenaren betreft in de eerste plaats de bepalingen inzake gedwongen ontslag moeten worden bezien en

de voorzieningen waarop bij een dergelijk ontslag aanspraak ontstaat. Van belang hierbij is artikel 96 ARAR, met name lid 1 dat stelt dat aan een ambtenaar ontslag kan worden verleend wegens opheffing van zijn betrekking of wegens overtolligheid aan personeel als gevolg van reorganisatie wegens vermindering van werkzaamheden bij dienstvak of onderdeel. Dit ontslag kan op grond van lid 2 slechts plaatsvinden nadat gebleken is dat andere passende werkzaamheden niet kunnen worden opgedragen dan wel de ambtenaar passende werkzaamheden weigert te aanvaarden. Op grond van lid 6 van dit artikel kan de ambtenaar voorts in bepaalde omstandigheden ontslag worden verleend bij of na verplaatsing van zijn onderdeel.

Op grond van artikel 99 ARAR heeft een op grond van het eerste en zesde lid van artikel 96 ARAR ontslagen ambtenaar recht op wachtgeld, tenzij hij geweigerd heeft passend geachte werkzaamheden te aanvaarden (artikel 5 Rijkswachtgeldbesluit).

Uit de samenhang van de bepalingen, welke zijn aangehaald blijkt, dat de ambtenaar niet naar eigen believen kan uitmaken of hij in ambtelijke dienst wil blijven, meegaan naar de (private) onderneming of met wachtgeld gaan.

Wanneer de door de overheid afgestoten taak in de particuliere «profit-sector» wordt voortgezet bestaat de mogelijkheid dat de ontslagen ambtenaar daar passend werk kan vinden. Vanuit de ambtelijke rechtspositie gaat hij over naar het particulier circuit: zijn rechtspositie wordt (mede) bepaald door het BW en de sociale werknemersverzekeringsregelingen (ander bruto-netto-traject). Een belangrijk punt bij deze overgang is de Pensioenvoorziening: na ontslag is hij geen ambtenaar meer in de zin van de ABP-wet, hij heeft recht op een uitgesteld pensioen bij 65 jaar. Daar dit pensioen geïndexeerd is, is er bij overgang van het ABP naar een andere pensioenregeling slechts sprake van de zogenaamde «kleine pensioenbreuk», te weten de salarisverhoging ingevolge de na de ABP-tijd te maken carrière telt niet voor de bij het ABP opgebouwde, voor pensioen geldige, diensttijd mee.

Indien in het kader van privatisering taken worden afgestoten naar privaatrechtelijke instellingen die de zogenaamde B.3.-status¹⁶ hebben, dan is de overgang van overheidsdienst naar een particuliere instelling rechtspositioneel gezien, minder groot. De werknemer blijft ambtenaar in de zin van de ABP-wet en houdt ongeveer hetzelfde bruto-netto-traject, terwijl ook het salarisniveau is afgestemd op dat bij de overheid.

Bij privatisering van taken dient ten opzichte van het personeel en de vakorganisaties van overheidspersoneel te worden geopereerd vanuit algemene aspecten, die zijn verwoord in het zogenaamde DUM-rapport zoals dat indertijd door de Ministerraad is aanvaard en in de circulaire van de Minister van Binnenlandse Zaken van 13 februari 1978, nr. AB78/U166.

Het zal nodig zijn het ambtelijk arbeidsvoorwaardenpakket telkens te vergelijken met de arbeidsvoorwaarden die in de niet-publiekrechtelijke organisatie (gaan) gelden. Dan pas kan de positie van de individuele ambtenaar of van homogene groepen van ambtenaren worden vastgesteld en worden gezien wat er voor het personeel in dat geval kan worden gedaan, binnen de bestaande structuur van arbeidsvoorwaarden. Een bezwaar tegen een algemeen geldende leidraad is dat de vakorganisaties van overheidspersoneel deze toch toegelicht zullen willen zien met duidelijke voorbeelden. Hoe hoger het abstractieniveau, des te meer ruimte blijft er altijd voor belangrijke verschillen in opvattingen over de oplossing van concrete problemen.

Op grond van het vorenstaande kan de werkgroep in het huidige stadium niet anders dan in algemene zin wijzen op het feit dat privatisering van overheidstaken personele gevolgen zal hebben. Deze gevolgen en de daarmee samenhangende kosten kunnen in concreto pas worden geïnventariseerd aan de hand van hetgeen naar voren komt per privatiseringsproject. Overigens kunnen besluiten over privatisering eerst worden genomen, nadat tevoren vanuit de optiek van de personele facetten overleg met de vakorganisaties van overheidspersoneel is gevoerd en nadat de opvattingen van die organisaties in de besluitvorming zijn meegewogen.

¹⁶ Op grond van artikel B3 van de Algemene Burgerlijke Pensioenwet kunnen stichtingen en verenigingen die aan bepaalde, daar gestelde voorwaarden voldoen, worden aangewezen, waarvan de werknemers ambtenaar blijven in de zin van de ABP-wet.

3. LEIDRAAD VOOR PRIVATISERINGSONDERZOEK

De invalshoek privatisering is dermate specifiek dat de onderzoekopzet zoals vervat in de algemene taakopdracht voor de werkgroepen heroverwe-
ging enige aanpassing behoeft. Dit heeft plaatsgevonden in de hierna
volgende leidraad voor privatiseringsonderzoek. Deze leidraad¹⁷ sluit
 enerzijds aan bij de in het voorgaande uitgewerkte elementen en aspecten
 van privatisering, anderzijds is deze globaal langs dezelfde lijnen als de
 algemene taakopdracht opgezet, dat wil zeggen:

1. een beschrijving van de voorziening;
 2. evaluatie van de motieven en mate van overheidsbemoeienis met de
voorziening;
 3. opstellen privatiseringsvarianten.
- Meer concreet zijn deze 3 fasen op basis van de volgende aandachtspunten
uitgewerkt.

Fase 1: omschrijving onderwerp;

- omschrijving overheidsbetrokkenheid (functioneel en organisatorisch)
met de voorziening (vergelijk eerder onderscheiden functies);
- omschrijving motieven overheidsbetrokkenheid;
- kosten, opbrengsten van de voorziening (1970, 1975, 1980, begroting
1982 en meerjarencijfers).

Fase 2: a. Motieven onderzoek;

- gelden oorspronkelijke motieven van overheidsbemoeienis nog, in
hoeverre en als gevolg van welke ontwikkelingen (exogeen en endogeen)
zijn ze gewijzigd;

– zijn, met behoud van thans nog geldende motieven, vormen van
privatisering mogelijk, zo ja, hoe?

b. bedrijfseconomisch onderzoek:

- wat zijn de kosten (totaal en afgesplitst naar onderscheiden functies
verbonden aan de voorziening) integraal en voor de overheid;
- is een vergelijking van de kosten van soortgelijke, particulier verstrekte
voorzieningen mogelijk;
- zijn op basis van een dergelijke vergelijking termen voor privatisering
aanwezig en zo ja, welke vorm is bruikbaar;
- is er sprake van een «competitive market» met betrekking tot de
voorzieningen, en wat zou de invloed van privatisering van de voorziening
op de werking van deze markt kunnen zijn?

c. vergelijking situatie buitenland.

Fase 3: het opstellen van privatiseringsvarianten, waarbij aan te geven:

- de functionele reductie van de overheidsbemoeienis;
- de organisatorische opzet van de geprivatiseerde voorziening;
- financiële effecten bedrijfseconomisch (als gevolg van het «goedkoper»
verstrekken van de geprivatiseerde voorzieningen) en voor de overheid;
- consequenties voor de werking van de markt;
- maatschappelijke effecten (onder meer werkgelegenheid, rechtspositie,
inkomen(sverdeling);
- effecten van privatisering op andere beleidssectoren;
- effecten van privatisering op de omvang van het gebruik van de
voorziening;
- tijdspad van mogelijke realisering en te treffen maatregelen.

¹⁷ De richtlijnen voor werkgroepen opgeno-
men in de algemene taakopdracht, zijn
eveneens van toepassing voor de werkgroep
privatisering.

HOOFDSTUK 2. CONCRETE PRIVATISERINGSONDERZOEKEN

1. INLEIDING

Op het terrein van de concrete privatiseringsonderzoeken zijn door de werkgroep de volgende activiteiten ondernomen.

- a. een inventarisatie van – buiten het kader van de heroverweging – door departementen geïnitieerde privatiseringsonderzoeken of -activiteiten;
- b. een inventarisatie van de resultaten van privatiseringsonderzoek in andere heroverwegingswerkgroepen van de tweede ronde heroverweging;
- c. in het kader van deze werkgroep zijn privatiseringsonderzoeken bij departementen verricht.

2. INVENTARISATIE VAN LOPENDE PRIVATISERINGSONDERZOEKEN/ -ACTIVITEITEN BIJ DEPARTEMENTEN

In de praktijk vinden bij departementen voortdurend activiteiten plaats, die als vormen van privatisering kunnen worden aangemerkt. Een departement kan bijvoorbeeld besluiten zelf een organisatieonderzoek te verrichten of dit uit te besteden aan een organisatiebureau. Van dit soort min of meer dagelijks voorkomende activiteiten is bij de inventarisatie geabstraheerd. De inventarisatie is beperkt tot die onderzoeken en activiteiten op het terrein van privatisering die een zekere omvang en status hebben en min of meer expliciet als zodanig zijn geëntameerd. De inventarisatie beoogt een zo compleet mogelijk, in ieder geval een representatief beeld te geven van in gang zijnde onderzoeken en activiteiten.

2.1. Ministerie van Economische Zaken

2.1.1. *De Stuurgroep Dienstenonderzoek*

2.1.1.1. Inleiding

Voor het vergroten van de kennis van de commerciële dienstensector en de verwachte ontwikkelingen daarin, is in november 1979 een Stuurgroep geïnstalleerd door de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken, Th. M. Hazekamp. Zij kreeg als taak een onderzoek op het terrein van de commerciële dienstensector voor te bereiden, de realisering ervan te stimuleren en de uitvoering te begeleiden. Het onderzoek omvat:

- het opsporen van stuwende bedrijfstakken¹, of delen daarvan, van de commerciële dienstensector die uit het oogpunt van stimulering van de werkgelegenheid van belang zijn;
- het identificeren van algemene en specifieke ontwikkelingen in deze bedrijfstakken alsmede het aangeven van de oorzaken en gevolgen van deze ontwikkelingen;
- het aangeven van de vestigingsplaatseisen van deze bedrijfstakken mede in verband met het belang van de commerciële dienstensector voor de regionale ontwikkeling.

De veelheid van sectoren in de commerciële dienstensector, het sterk uiteenlopende karakter ervan, alsmede het veelal ontbreken van voldoende, meestal statistische gegevens maakte een zorgvuldige selectie noodzakelijk. De selectie van de sectoren heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende criteria: de ontwikkeling in het recente verleden, het aantal werkzame personen, de geografische gebondenheid en de toekomstige marktverwachtingen. Op basis van deze criteria heeft de stuurgroep

¹ In het kader van dit onderzoek wordt een sector stuwend genoemd wanneer deze overwegend uit bedrijven bestaat waarvan diensten zich uitstrekken buiten de lokale markt en bij vestiging en uitbreiding extra inkomen en werkgelegenheid scheppen voor de regio.

besloten een onderzoek te doen uitvoeren in de volgende sectoren c.q. branches:

- een vijftal branches in de machinegroothandel;
- ingenieursdiensten;
- transport- en opslagbedrijven;
- building-services;
- buitenschools onderwijs;
- toerisme;
- internationale verhandeling van diensten;
- verzelfstandiging van diensten en bundeling van dienstverlenende activiteiten;
- informatie.

De onderzoeken zijn, uitgezonderd het onderzoek op het terrein van de informatie, inmiddels afgerond. De onderzoeken zijn gericht op de volgende punten:

- analyseren van algemene en specifieke ontwikkelingen binnen de sector;
- inzicht krijgen in de groeimogelijkheden van de sector wat betreft werkgelegenheid en toegevoegde waarde;
- inzicht krijgen in het lokatiegedrag van de bedrijven binnen de sector;
- na te gaan of de overheid de ontwikkelingen in de groeisegmenten positief kan beïnvloeden en zo ja op welke wijze.

Inmiddels wordt naar aanleiding van de resultaten van de onderzoeken op een aantal van de hierboven genoemde terreinen een nader onderzoek ingesteld.

2.1.1.2. De resultaten van de onderzoeken in relatie tot het vraagstuk van privatisering

2.1.1.2.1. Ingenieursactiviteiten

Het onderzoek naar ingenieursactiviteiten levert het volgende beeld op van de betekenis van deze werkzaamheden bij overheidsdiensten. De overheid heeft (excl. onderwijs) ongeveer 21% van alle academisch gevormde ingenieurs in dienst. Naast Rijkswaterstaat, Provinciale Waterstaatsorganisaties, gemeentelijke diensten voor openbare werken en nutsbedrijven (semi-overheid) hebben de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders en aanverwante organisaties grote aantallen ingenieurs in dienst. Ook TNO is een belangrijke werkgever voor ingenieurs. De overwegingen van de overheid voor het opbouwen van eigen ingenieursdiensten zijn gedeeltelijk analoog aan die van productiebedrijven². Daarnaast betekent bij overheidsdiensten de beleidsvoorbereiding en het contact met het Parlement en het algemene publiek een belasting voor de ingenieursafdelingen die waarschijnlijk zwaarder is dan bij de productiebedrijven.

Bij de overheid en semi-overheid spelen soms traditionele opvattingen een rol bij de mate waarin ingenieurscapaciteit wordt opgebouwd. De voorkeur voor het zelf verrichten van ingenieursdiensten verschilt echter van geval tot geval, zonder dat er duidelijke oorzaken te vinden zijn voor de verschillen. Het Instituut voor Overheidsuitgaven heeft in 1977 en 1978 al een onderzoek gedaan naar het probleem in welke mate de overheid ingenieursdiensten zelf moest verrichten of moest uitbesteden. Dit onderzoek leidde tot overleg tussen overheid en belangenorganisaties van ingenieursbureaus over deze vraag. Het overleg strandde op de autonomie van verschillende overheidsorganen, die centrale richtlijnen onmogelijk maakte. De vraag naar ingenieursdiensten bij de overheid wordt bepaald door de zorg voor het algemeen belang en de taak te zorgen voor een groot aantal voorzieningen op het gebied van onder andere infrastructuur, milieu, energie.

² De redenen dat productiebedrijven eigen ingenieursafdelingen hebben zijn de volgende:

- Technische innovatie is essentieel om blijvend concurrerend te zijn.

- Eigen capaciteit voor onderzoek en ontwikkeling is vrijwel steeds een voorwaarde voor succes bij innovatie.

- Een eigen ingenieursafdeling is nodig voor toezicht op de kwaliteit van de diensten en voor het bepalen van contractvoorwaarden als met merendeel van de ingenieursactiviteiten wordt uitbesteed.

- Eigen ingenieursafdelingen zijn soms in staat betere of goedkopere oplossingen te ontwikkelen dan externe bureaus, doordat de problemen van het bedrijf intern het best bekend zijn.

Over het algemeen bestaat er in Frankrijk, Duitsland en de Benelux een grotere voorkeur voor het in eigen beheer uitvoeren van de ingenieurswerkzaamheden dan in Engeland, waar externe «chartered engineers» overheidsopdrachten uitvoeren. De veronderstelling ligt voor de hand dat de eerst in Frankrijk en later in andere continentale landen tot ontwikkeling gekomen «ingenieursscholen» hierop van invloed zijn geweest. Als typisch nationale factor voor Nederland komt hier nog bij dat de van oudsher bestaande waterstaat zich heeft ontwikkeld tot een ingenieursdienst, waarvan de grote bekwaamheden internationaal worden erkend, en waarbij het steeds gebruik is geweest dat de ingenieurswerkzaamheden in overwegende mate door de dienst zelf worden verricht. Tegenover het feit dat in Nederland ontwerp- en andere voorbereidende (ingenieurs)werkzaamheden door de overheid veelal zelf worden gedaan staat overigens het feit dat de uitvoering van veel onderhoudswerkzaamheden in Nederland wordt uitbesteed aan aannemers, terwijl deze werkzaamheden in het buitenland (vrijwel) altijd door de overheid zelf (met overheidspersoneel) worden gedaan.

Een belangrijk gevolg van het in eigen beheer verrichten van ingenieurswerkzaamheden kan zijn – zeker wanneer dit een structurele en geen incidentele zaak is – dat ingenieursbureaus niet in dezelfde mate gespecialiseerd zijn als in landen waarin zij meer opdrachten van de overheid ontvangen. De concurrentiepositie van Nederlandse ingenieurs(bureaus) met betrekking tot de vakgebieden waarin overheden veelal ingenieursdiensten nodig hebben kan hierdoor nadelig beïnvloed worden. Behalve deze factor, zijn nog wel andere van invloed zoals een zeker protectionisme binnen het Gemeenebest ten aanzien van de Britse ingenieursbureaus. Voorts kan erop gewezen worden dat in de architectenwereld de Nederlandse overheid altijd ruimschoots opdrachten aan particuliere bureaus heeft gegeven, terwijl juist deze bureaus nog in veel mindere mate dan hun civiel-technische collega's in het buitenland actief zijn.

Voor met name de export – en dus voor de nationale economie – is het ontbreken van specifieke know-how op bepaalde gebieden bij de ingenieursbureaus een nadelige factor. Uit dit oogpunt is overdracht van know-how – of in ieder geval bundeling van know-how – van overheid naar ingenieursbureaus c.q. bedrijfsleven (bijvoorbeeld met betrekking tot deltawerken, tunnel- en viaductbouw) van groot belang.

Intern in Nederland zou het gebruik maken van de diensten van ingenieursbureaus ten goede kunnen komen zowel aan de produktiviteitsverhoging van de bureaus zelf als aan die van de opdrachtgevende overheidsinstanties. Produktiviteitsverhoging kan worden bereikt door overheidslichamen, doordat zij piekbelastingen afwentelen op ingenieursbureaus. De ingenieursbureaus kunnen leegloop bestrijden met de additionele opdrachten. In een aantal gevallen gebeurt dit reeds bij overheidsingenieursbureaus. Dit sluit ook aan bij de verschillende economische structuurnota's, waarin onder meer geconstateerd wordt, dat in veel gevallen het bedrijfsleven beter gebruik kan maken van het instrumentarium waarover de overheid kan beschikken, dan dat de overheid zelf als ondernemer optreedt. Weliswaar zal het door een overheidsdienst zelf verzorgen van de ingenieurswerkzaamheden door die dienst over het algemeen niet worden ervaren als het optreden als ondernemer, maar dat neemt niet weg dat de overheid aldus een activiteit verricht die in beginsel en tot op zekere hoogte ook door particuliere ondernemingen kan worden verzorgd.

Concluderend signaleert het onderzoeksrapport de volgende knelpunten op het onderhavige gebied:

- de monopoliepositie van de overheid in bepaalde sectoren vormt een zekere belemmering voor het opdoen van ervaring door ingenieursbureaus op sommige gebieden (bijvoorbeeld wegenbouw), verkleint de thuismarkt en daarmee de exportmogelijkheden;

– de concurrentie door overheidsdiensten, in gevallen waar deze op de markt opereren, wordt door het bedrijfsleven soms als storend en oneerlijk ervaren. De onderzoeken constateren dat de laatste tijd gezien de verslechterde economische situatie ingenieursafdelingen van grote bedrijven maar ook van overheidsinstanties hun overcapaciteit op de vrije markt brengen. Dit verhoogt het aanbod van ingenieursdiensten op de vrije markt met als gevolg een scherpere en soms «oneerlijke» concurrentie.

Wat betreft het eerste punt bestaan in principe twee oplossingen: privatisering van de betreffende overheidsdiensten of commercialisering van de know-how bij de overheid. Bij dit laatste gaat het erom dat het bedrijfsleven ook kan kennisnemen van de know-how die nu exclusief bij de overheid aanwezig is, opdat gezamenlijk met gebundelde know-how op de buitenlandse markt geopereerd kan worden.

In december 1981 is los van de Stuurgroep Dienstenonderzoek het Eindrapport van de Stuurgroep Know-how Export verschenen (zogenaamde Commissie Wansink), waarin de commercialisering van de know-how bij de overheid wordt behandeld. Deze stuurgroep had tot taak de voorwaarden aan te geven waaronder de bundeling van bij overheid en particuliere sector aanwezige know-how de Nederlandse uitvoermogelijkheden kan stimuleren. De stuurgroep adviseert tot de oprichting van een Overlegorgaan welke als taak onder andere zou moeten hebben het evalueren van mogelijkheden voor omvangrijke en/of gecompliceerde projecten en het stimuleren en begeleiden van de uitvoering daarvan, het opbouwen van een zo breed mogelijke scala van leveranciers van know-how en het bevorderen van de totstandkoming van standaardafspraken tussen leveranciers en gebruikers van know-how over de condities waarop deze know-how ter beschikking wordt gesteld.

Tot de onderwerpen die voor privatiseringsonderzoek zijn aangemeld behoort het onderwerp «Ingenieursdiensten Rijkswaterstaat» (zie paragraaf 4.2 in de schriftelijke toelichting bij dit onderwerp in bijlage 2). Tegen de achtergrond van de bevindingen in het onderzoek van de Stuurgroep (bij welk onderzoek Rijkswaterstaat niet direct betrokken is geweest) lijkt de werkgroep een meer uitgebreid vervolgonderzoek naar de mogelijkheden tot privatisering van genoemd onderwerp op zijn plaats (vergelijk aanbeveling in paragraaf 3.4. van hoofdstuk 3). In een dergelijk vervolgonderzoek zou ook nagegaan kunnen worden in hoeverre de bevindingen van de stuurgroep Dienstenonderzoek van toepassing zijn op de ingenieursdiensten van de Rijkswaterstaat.

2.1.1.2.2. Building-services

Onder building-services worden verstaan die diensten die betrekking hebben op een gebouw en het terrein eromheen, alsmede op de in het gebouw aanwezige voorzieningen en de daarin verblijvende personen. Het gaat daarbij om de volgende diensten: schoonmaakonderhoud, onderhoud technische installaties, onderhoud beplantingen, ongediertebestrijding, wasserijdiensten en linnenverhuur, beveiliging, catering, uitzenddiensten, afvalverwijdering en -verwerking.

Met betrekking tot de branche beplantingenonderhoud stelt het onderzoeksrapport dat in de ruim 800 gemeenten het beheer van het openbaar groen in handen ligt van gemeentelijke plantsoenendiensten, afdelingen openbare of publieke werken en stichtingen voor sport en recreatie. In bijna de helft van de ruim 800 gemeenten worden de werkzaamheden geheel of gedeeltelijk uitbesteed. Het rapport concludeert dat de overheid kan bijdragen aan de stimulering van de markt voor beplantingen door de tendens tot uitbesteding van door de overheid verrichte beplantingen te versnellen.

De groei in werkgelegenheid ten gevolge van de verwachte groei van het oppervlak beplantingen zal dan ten goede komen aan de particuliere sector.

Op het terrein van de ongediertebestrijding en ontsmetting opereren particuliere bedrijven en gemeentelijke diensten. De activiteiten van de gemeentelijke ongediertebestrijdingsdiensten hebben hoofdzakelijk betrekking op de bestrijding van ratten, muizen en, in iets mindere mate, op insecten. De werkzaamheden worden gedeeltelijk in eigen beheer uitgevoerd en gedeeltelijk uitbesteed.

De inzameling van het huisvuil valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Op 1 juni 1979 was deze taak in 260 van de 830 gemeenten uitbesteed aan particuliere bedrijven. De particuliere bedrijven zijn er in geslaagd om door toepassing van de modernste reinigungsapparatuur en door een betere benutting van personeel en voertuigenpark meerdere reinigungstaken van gemeenten over te nemen. De particuliere reinigungs-bedrijven verwachten dat zij de gemeentelijke reinigungsdiensten verder terug kunnen dringen. In verband met de schaalgrootte van de bedrijven kunnen vooral in kleinere gemeenten belangrijke besparingen worden bereikt bij uitbesteding van reinigungsactiviteiten. Ook de grote gemeenten, Rijkswaterstaat, de Rijksdienst IJsselmeerpolders en andere instanties maken steeds vaker gebruik van de diensten van particulieren, hetzij voor gespecialiseerde werkzaamheden (zoals hogedruk-reinigung), hetzij bij overbelasting van het eigen reinigungsapparaat.

2.1.1.3. Vervolgwerkzaamheden van de Stuurgroep Dienstenonderzoek

Op basis van de hierboven genoemde onderzoeken concludeert de Stuurgroep dat de indruk is verkregen, dat privatisering van die overheidsdiensten die in de markt een belangrijke rol spelen positieve effecten kan hebben voor de particuliere sector en in samenhang daarmee eventueel kan leiden tot vergroting van het economische draagvlak. Daar de Stuurgroep meent dat het op basis van het thans beschikbare materiaal niet eenvoudig is aan te geven in welke situatie privatisering van overheidsdiensten mogelijk en wenselijk is en op welke wijze deze privatisering gerealiseerd zou kunnen worden, heeft ze aan het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven opdracht gegeven een aantal concrete toepassingsmogelijkheden te bestuderen. Hiervoor zijn in elk geval de ingenieursdiensten en de afvalverwijdering geselecteerd, gelet op de specifieke kansen ervan. In het kader hiervan wordt voor wat betreft de ingenieursdiensten bij een Provinciale Waterstaatsdienst en bij een particulier bureau door middel van kosten/batenanalyse een vergelijking gemaakt tussen beide diensten. Betreffende de afvalverwijdering wordt een soortgelijk onderzoek gehouden bij een gemeente en een particulier bedrijf. Op basis van de uitkomsten van deze studies zal bezien worden of en zo ja welke uitspraken van meer algemene aard over privatisering gedaan kunnen worden.

De Stuurgroep verwacht dat in dit kader ook teruggekomen zal worden op de uitbesteding door de overheid van werkzaamheden op het terrein van aanleg en onderhoud van beplantingen en de mogelijke uitbesteding c.q. privatisering van gemeentelijke diensten op het terrein van de ongediertebestrijding en ontsmetting.

2.1.2. *Maatschappij voor industriële projecten (MIP)*

2.1.2.1. Inleiding

In dit rapport wordt onder privatisering verstaan elke functionele reductie van de overheidsbemoeienis met voorzieningen met het oog op een betere allocatie via het marktmechanisme. Daarbij is het eerst te denken aan overheidsbemoeienis met bestaande voorzieningen. De werkgroep wil echter ook het ontwikkelen van nieuwe taken/projecten waarbij bij de besluitvorming over de opzet, de mate van overheidsbemoeienis wordt beperkt, tot object van (mogelijke) privatisering rekenen.

Naast het privatiseren van bestaande overheidstaken kan immers het «geprivatiseerd» opzetten van nieuwe taken/projecten vanuit het budgettaire, bestuurlijke (en innovatie-) motief leiden tot beperking van de groei van de collectieve sector en het bestuurlijk apparaat. Als voorbeeld van een dergelijk «geprivatiseerd» opgezet nieuw project kan de MIP worden genoemd³.

2.1.2.2. Opzet en structuur van de MIP

De binnenkort op te richten MIP betreft een nieuwe activiteit binnen het industrialisatiebeleid waarvoor in eerste aanzet een bedrag van f 330 mln. is uitgetrokken. Juridisch-organisatorisch krijgt de MIP de NV-vorm. In de Raad van Commissarissen zullen van de negen leden er twee op voordracht van de overheid benoemd worden. Met nadruk stelt de Memorie van Toelichting bij het oprichtingsontwerp dat de commissarissen op persoonlijke titel zitting hebben; zij zijn in geen dele vertegenwoordigers van hun achterban, maar dienen het belang van de vennootschap.

De Staat zal als meerderheidsaandeelhouder optreden en derhalve een doorslaggevende stem hebben in de algemene ledenvergadering van aandeelhouders (AVA), waarbij belangrijke bevoegdheden berusten zoals benoeming en ontslag van leden van het bestuur en commissarissen, vaststelling van de jaarrekening en statutenwijziging. Jaarlijks zal een beleidsplan aan de Raad van Commissarissen en de AVA ter goedkeuring voorgelegd worden. In dit plan zullen de hoofdlijnen worden aangegeven van het door de MIP te ontwikkelen beleid. Het plan zal niet dermate stringent zijn, dat voor verdere initiatieven van de MIP geen ruimte is. Het zal in eerste instantie nog globaal van aard zijn en eerst nadat de MIP zelf de nodige ervaring heeft kunnen opdoen meer uitgewerkt kunnen worden.

Uit de geschetste opzet van de MIP valt op te maken dat bewust is gekozen voor een variant waarin de overheid een geringe en dan nog indirecte (via goedkeuring zeer globale beleidslijnen) invloed heeft op de concrete besteding van de ten behoeve van de MIP uitgetrokken gelden. Het gaat hierbij om circa 20% van het totale jaarlijkse op de EZ-begroting uitgetrokken budget ten behoeve van industriebeleid. Door deze constructie «op de arm-lengte» van de overheid zijn uiteraard eveneens de parlementaire controle-mogelijkheden op de feitelijke besteding van de middelen beperkt. Het zelfde geldt voor de controle achteraf door de Rekenkamer.

Van de eerder genoemde motieven voor privatisering past het bestuurlijke motief het beste bij de MIP-opzet. Een zekere afslanking c.q. stroomlijning van het overheidsapparaat wordt bereikt door de instelling van een directie-apparaat ten behoeve van de MIP. De versterking van het democratische element of de beperking van de collectieve uitgaven zijn bij de MIP niet aan de orde.

De overheidsbemoeienis met betrekking tot de functie planning is bij de MIP bewust vrij vaag gehouden om te voorkomen dat de MIP-activiteiten een politieke speelbal worden, waardoor de deelname in rendabele industriële projecten onder politieke druk in gevaar komt door besteding, op grond van defensieve motieven, in meer onrendabele projecten.

2.2. Ministerie van Verkeer en Waterstaat

2.2.1. *Verzelfstandiging PTT-gelddiensten (RPS en PCGD)*

2.2.1.1. Inleiding

De ontwerp-Postbankwet kenmerkt zich in algemene zin als privatisering, namelijk de verzelfstandiging van de RPS en de PCGD in de vorm van een rechtspersoon sui generis die volledig marktconform en in concurrentie met particuliere bedrijven werkzaam zal zijn. Gezien de door het Wetsontwerp

³ Als voorbeeld van eerdere datum kan worden genoemd de Nederlandse Middenstandsbank.

mede beoogde uitbreiding van de activiteiten, zal er voor een deel van het totale activiteitenpakket van de Postbank ook een verschuiving plaatsvinden van het particuliere bedrijfsleven naar een rechtspersoon sui generis. De rechtspersoon sui generis maakt het mogelijk een zekere mate van overheidsinvloed uit te blijven oefenen.

2.2.1.2. Algemeen

De ontwerp-Postbankwet beoogt de Rijkspostspaarbank (RPS) en de Postcheque- en Girodienst (PCGD) te integreren en te herstructureren tot een bancaire instelling. De aanleiding tot de indiening van dit ontwerp wordt gevormd door de belangrijke structurele ontwikkelingen in het Nederlandse bankwezen in de afgelopen jaren en de gevolgen hiervan voor de RPS en de PCGD. In het bankwezen heeft zich sinds het begin van de zestiger jaren een sterke branchevervaging voorgedaan. In het bijzonder de toeneming van de activiteiten van het bankwezen op het terrein van de dienstverlening aan particulieren, de zogenaamde retailbanking, heeft geleid tot een verscherping van de concurrentie, ondervonden door de RPS en de PCGD.

Omdat het bestaande kader, waarbinnen deze diensten kunnen opereren, onvoldoende mogelijkheden biedt om op deze concurrentie te reageren, komt de continuïteit van deze instellingen in gevaar. Ter verzekering van deze continuïteit, wordt het gewenst geacht, zulks in de eerste plaats met het oog op de voortzetting van het maatschappelijk dienstbetoon, dat van oudsher kenmerkend is voor beide instellingen, het bestaande kader zodanig aan te passen, dat de gelddiensten zich als volwaardige marktpartij op de markt van bankdiensten, zoals deze zich thans en in de voorzienbare toekomst voordoen, kunnen handhaven en zo mogelijk versterken. Hiertoe is niet alleen integratie van beide instellingen en een verbreding van het dienstenpakket nodig, maar ook een zodanige herstructurering en situering ten opzichte van de overheid, dat enerzijds de geïntegreerde bancaire instelling voldoende armslag krijgt om steeds adequaat en slagvaardig op de zich voordoende marktontwikkelingen te kunnen reageren en dat anderzijds voldoende waarborgen worden ingebouwd, dat het beleid van de bank steeds beantwoordt aan het door de overheid gestelde doel.

De doelstelling van de Postbank, zoals omschreven in artikel 2 van het wetsontwerp, is: het bankbedrijf uit te oefenen in het belang van de continuïteit van de gewenste maatschappelijke dienstverlening door de RPS en de PCGD, alsmede in het belang van een gezonde mededinging in het bankwezen, daarbij strevend naar een redelijke opbrengst van het in de bank werkzame eigen vermogen en een evenwichtige behartiging van de belangen van alle bij de bank betrokkenen.

Naast de voortzetting van de maatschappelijke dienstverlening is de zorg voor een gezonde mededinging in het bankwezen van belang gezien de mogelijkheid van kartelmatig optreden, die het sterke concentratieproces van de afgelopen periode binnen deze bedrijfstak met zich mee brengt.

Het element van de taakstelling om mede in het belang van een gezonde mededinging te functioneren, heeft tot gevolg dat de Postbank zal dienen te werken, zonder concurrentievervalsende voor- of nadelen ten opzichte van het overige bankwezen. Daarnaast wordt als belangrijk uitgangspunt aangemerkt, dat de overgang van RPS en PCGD naar Postbank voor het personeel van de beide instellingen op sociaal aanvaardbare wijze wordt gerealiseerd en zo mogelijk betere perspectieven biedt dan in de huidige structuur het geval is.

Bij de concretisering van deze uitgangspunten is gekozen voor integratie van de RPS en de PCGD tot één bancaire instelling met een bij de wet toegekende rechtspersoonlijkheid. In deze constructie wordt de ambtelijke status van het personeel gehandhaafd. De bank wordt bestuurd door een directie, die voor belangrijke beslissingen de goedkeuring behoeft van een raad van toezicht en zich kan laten adviseren door een raad van advies. De

leden van de directie en van de raad van toezicht worden door de Kroon benoemd en handelen zonder last of ruggespraak in het belang van de doelstelling van de bank. Een bemoeienis van de overheid met het dagelijks beleid en beheer van de bank wordt onnodig geacht en met het oog op de noodzaak van een slagvaardig marktoptreden ook ongewenst. Wel zal de directie jaarlijks een beleidsplan voor de komende vier jaren ter goedkeuring moeten voorleggen aan de Minister van Financiën. De Minister krijgt voorts de bevoegdheid een aanwijzing aan de directie te geven, indien deze naar zijn oordeel in strijd zou handelen met de doelstelling van de bank of ten aanzien van duurzame samenwerking met andere rechtspersonen of instellingen. Ten slotte heeft de overheid als kapitaalverschaffer zeggenschap met betrekking tot de winstverdeling. De raad van advies wordt benoemd door de raad van toezicht en de directie gezamenlijk en kan de directie desgevraagd of op eigen initiatief adviseren met betrekking tot sociaal-economische en maatschappelijke aspecten van het beleid.

De Postbank zal op overeenkomstige wijze als de overige banken onderworpen zijn aan de voorschriften van de overheid. Zo zal het monetaire en bedrijfseconomische toezicht door De Nederlandsche Bank worden uitgeoefend; de taak van de Centrale Beleggingsraad met betrekking tot de beleggingen van de RPS en de PCGD zal komen te vervallen, evenals de publiekrechtelijke relaties met de PTT en de bijzondere financiële regelingen met de Schatkist. Ook ten aanzien van de belastingplicht zullen voor de Postbank overeenkomstige regels gelden als voor de overige banken.

2.2.1.3. Uitwerking Structuur Postbank

Een zekere mate van overheidsinvloed in de Postbank is als uitgangspunt genomen bij de keuze van de structuur. In de eerste plaats treedt de overheid immers op als kapitaalverschaffer. Daarnaast wordt overheidsinvloed noodzakelijk geacht om zeker te stellen, dat de doelstellingen van de Postbank, ook ten aanzien van de zorg voor een gezonde mededinging in het bankwezen, feitelijk worden nagestreefd. Afgezien van ook om andere redenen niet in aanmerking komende rechtsvormen als (coöperatieve) vereniging en stichting staan als mogelijke structuren voor de Postbank ter beschikking de organisatie in staatsverband, de n.v.-rechtsvorm en de rechtspersoon sui generis.

Organisatie in staatsverband (zoals de PCGD) wordt afgewezen, omdat in dat geval de verplichtingen van de organisatie als verplichtingen van de Staat moeten worden aangemerkt, hetgeen in feite een voortzetting en uitbreiding van de thans voor de RPS geldende staatsgarantie als concurrentievervalsend element zou betekenen. Meer in het algemeen is het ter vermindering van concurrentievervalsing gewenst dat de Postbank een zo doorzichtig mogelijke structuur krijgt, met name wat de relaties met de overheid betreft. Een organisatie in staatsverband zou voorts met zich mee brengen, dat de Minister van Financiën de verantwoordelijkheid zou dragen voor het gehele bedrijfsgebeuren van de Postbank.

Daarbij zou de Minister, die primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wet Toezicht Kredietwezen, als bankier onder het bedrijfseconomisch toezicht van De Nederlandsche Bank worden gesteld, hetgeen voor beiden als een ongewenste situatie moet worden beschouwd. Bij het onderzoeken van de mogelijkheden om de Postbank de rechtsvorm van een (grote) naamloze vennootschap te geven, komt al direct het element van de overheidsinvloed naar voren, dat als belangrijk argument tegen de keuze van deze rechtsvorm pleit. De uitwerking hiervan zou moeten leiden tot een aantal ingrijpende wijzigingen in de voor grote naamloze vennootschappen geldende wetgeving, vooral wat betreft de benoeming van commissarissen en directie, de zeggenschap van de aandeelhouder(s), de bevoegdheden van de ondernemingsraad alsmede ten aanzien van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Financiën. Daardoor zou een rechtspersoon worden gecreëerd, die weliswaar n.v. zou worden genoemd, maar op een aantal essentiële punten zou afwijken van wat in het algemeen rechtens onder een naamloze vennootschap wordt verstaan.

Gesteld voor de keuze tussen een gedenatureerde n.v. en een rechtspersoon sui generis, waarvan de structuur, bevoegdheden enz. ad hoc bij de wet zijn geregeld, is geopteerd voor de laatste rechtsvorm.

2.2.2. *Rapport van de commissie-Swarttouw*

In het recent verschenen rapport van de commissie Swarttouw wordt een analyse gemaakt van de toekomstige ontwikkelingen op het gebied van de telecommunicatie en worden aanbevelingen gedaan met betrekking tot de organisatorische structuur waarbinnen in Nederland deze ontwikkelingen gestalte zouden kunnen krijgen. Aangezien het rapport belangrijke elementen in zich draagt die betrekking hebben op privatisering heeft de werkgroep gemeend daaraan aandacht te moeten geven in het kader van de inventarisatie van privatiseringsonderzoeken bij departementen.

1. *Algemeen*

Terecht wordt in het Rapport van de Commissie-Swarttouw aangegeven dat op het gebied van de telecommunicatie een toenemende vraag naar nieuwe diensten en produkten valt te verwachten, die tevens consequenties zal hebben zowel voor de infrastructuur, voor de nieuwe diensten als voor de randapparatuur. Hierna wordt ingegaan op mogelijke samenwerkingsvormen van PTT met derden. In een nader onderzoek dienen uiteraard ook verdergaande privatiseringsvarianten aan de orde te komen, waarbij de band met de PTT geheel wordt doorgesneden.

2. *Samenwerkingsvormen met derden*

Met het uitbreiden van het dienstenpakket en eventueel te leveren randapparatuur bestaat in toenemende mate behoefte aan samenwerkingsvormen met derden. Overwegingen hierbij zijn met name:

- voor het succesvol op de markt brengen van een nieuwe dienst of een nieuw produkt ontbreekt een deel van de daarvoor benodigde know-how, voorzieningen, specifieke deskundigheid/vaardigheid enzovoorts;
- de risicospreiding bij omvangrijke projecten met hoge aanloopkosten, moeilijke voorspelbaarheid marktontwikkelingen en technologische ontwikkeling enzovoorts;
- de vergroting van de slagvaardigheid in een zich snel ontwikkelende markt;
- het image van de PTT als Staatsbedrijf.

Hoewel samenwerkingsovereenkomsten met derden door contracten te regelen zijn, is deze vorm primair bedoeld voor projecten met een definiëerbaar resultaat en een bepaalde looptijd. De hiervoor bedoelde samenwerkingsvormen beogen echter ook permanente samenwerking te regelen.

In hoeverre het wettelijk kader, waarbinnen PTT opereert, (onder meer Comptabiliteitswet 1976, aanwijzingswet) een belemmering zal zijn om de hiervoor gebruikelijke vormen als joint-ventures, deelnemingen en dergelijke in besloten vennootschappen te hanteren, zou nader moeten worden onderzocht.

3. *Slagvaardigheid PTT*

Over de interne en externe slagvaardigheid van het PTT-bedrijf het volgende. De kracht van PTT is het beheersen van een klein aantal zeer massale primaire processen die zich voor een deel binnen een monopolie-situatie voltrekken. De PTT is echter kwetsbaar waar het de introductie en operationalisering van nog jonge en naar verhouding kleine diensten betreft. Redenen hiervoor zijn:

- deze diensten worden in het algemeen gerealiseerd in een concurrerend veld;
- het zwaartepunt van het besturingsinstrumentarium en de aandachtsverdeling is gericht op de besturing van massale routinematige diensten.

Door de PTT worden de laatste jaren nogal wat nieuwe diensten geïntroduceerd. De mening van de commissie-Swarttouw kan worden onderschreven dat uitbreiding van nieuwe vormen van dienstverlening in de overzienbare toekomst zich zal voortzetten. In het licht van deze ontwikkeling lijkt het daarom de voorkeur te verdienen om een organisatorisch onderscheid aan te brengen tussen nieuwe produkt/markt-combinaties aan de ene kant en de massale processen aan de andere kant. Deze vormen bieden de voordelen die jonge, kleine ondernemingen kenmerken: een groot innovatief vermogen, een grote vitaliteit, flexibiliteit en slagvaardigheid. Een band met de PTT zou het voordeel hebben dat hierbij kan worden gesteund op het financiële weerstandsvermogen, de know-how van de specialisten op velerlei terrein en de infrastructurele voorzieningen, van de grote en gerijpte PTT-organisatie. Naast betere voorwaarden voor de ontwikkeling spelen ook de grotere mogelijkheden voor de besturing een belangrijke rol. Door de organisatorische afzondering wordt het mogelijk tot duidelijke afspraken (contract/budget) te komen met betrekking tot ontwikkelingsdoel(en), ter beschikking te stellen middelen, kosten en opbrengsten, markt-attractiviteit en rentabiliteit.

Ook kunnen de evaluatie- en beslissingsmomenten worden vastgelegd, die voorkomen dat zeer onrendabele activiteiten (in bedrijfseconomisch en maatschappelijk opzicht) onnodig lang worden voortgezet. Kortom: gestreefd kan worden naar een vergroting van de interne slagvaardigheid die nodig is om de uitdaging van de nieuwe telecommunicatie te beantwoorden. Inderdaad is vervolgens een belangrijke vraag in hoeverre de noodzaak van een wendbare organisatie met name om nieuwe activiteiten ten volle tot hun recht te kunnen laten komen, meer ruimte vereist vanuit de politieke en ambtelijke omgeving voor de bedrijfsleiding van de PTT om zodoende condities te kunnen scheppen voor de externe slagvaardigheid van het bedrijf.

Een en ander moet worden afgewogen tegen de wens om een goed maatschappelijk toezicht op het reilen en zeilen van het PTT-bedrijf te handhaven. In het voorgaande wordt uitgegaan van samenwerkingsvormen met derden. In een nader onderzoek dienen uiteraard ook de voor- en nadelen van verdergaande privatiseringsvarianten te worden onderzocht, waarbij de band met de PTT geheel wordt doorgesneden, ook al omdat dit aspect door de commissie-Swarttouw slechts zeer globaal is behandeld (het hoorde ook niet tot de formele taakopdracht).

2.3. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

2.3.1. *Onderzoek privatisering ontwerp-activiteiten van gemeenten*

In opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening wordt door de TH Delft een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar gemeentelijke en particuliere ontwerp bureaus. Het onderzoek is gericht op de effectiviteit van gemeentelijke ontwerpactiviteiten. In dit verband wordt ook onderzocht of er geen functievermenging ontstaat wanneer een gemeente zelf ontwerpen vervaardigt en anderzijds gebonden is controle en toezicht te houden op het ontwerp. Het optreden van concurrentievervalsing moet in dit verband dan ook niet uitgesloten worden geacht.

In het onderzoek worden de voor- en nadelen van gemeentelijke en particuliere ontwerp bureaus tegen elkaar afgewogen zodat de keuze van de goedkoopste mogelijkheid kan worden gemaakt waardoor de bouwkosten kunnen dalen. De resultaten van de studie zijn in de loop van 1983 te verwachten. Hoewel het een studie betreft over privatisering op gemeentelijk niveau lijkt er zeker een leereffect mogelijk met betrekking tot soortgelijke problematiek bij de rijksoverheid. Dit leereffect zou niet alleen naar het departement van VRO uit kunnen stralen maar ook naar andere rijksinstanties waar ontwerpactiviteiten binnenshuis geschieden.

2.4. Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne

2.4.1. Het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid (RIV)

Het RIV onderzoekt regelmatig of bepaalde activiteiten uitbesteed kunnen worden. De uitbesteding kan geschieden aan een particulier instituut, een ziekenhuis of een universiteit. De laatste jaren zijn de volgende voorbeelden te noemen.

1. Controle-onderzoek bij geslachte runderen op DES-hormonen. Er mag geen rundvlees in de handel worden gebracht dat synthetische hormonen bevat. Ter controle daarop wordt de urine van geslachte runderen onderzocht.

2. Activiteiten verband houdende met de referentie-taak van het RIV inzake onder andere meningitis, C.H.T. (een schildklierziekte), cholesterol-bepaling en bepaling van componenten van menselijk bloed. De referentie-taak van het RIV houdt in het vaststellen en handhaven van standaarden en normen op het gebied van de volksgezondheid, met inbegrip van de laboratoriummethodieken, welke daarbij moeten worden gehanteerd. De uitbesteding betreft in de regel de laboratoriumwerkzaamheden.

3. INVENTARISATIE VAN DE RESULTATEN VAN DE PRIVATISERINGSONDERZOEKEN IN ANDERE WERKGROEPEN VAN DE TWEEDE RONDE HEROVERWEGING

3.1. Inleiding

Op grond van de algemene taakopdracht van de werkgroepen heroverweging is privatisering, afhankelijk van de aard van de te onderzoeken beleidssector, ook in andere heroverwegingswerkgroepen aan de orde gekomen.

Ter coördinatie en teneinde een zekere mate van gelijkvormigheid van aanpak te bevorderen heeft de werkgroep privatisering in de aanvangsfase van deze ronde heroverweging aan de andere heroverwegingswerkgroepen de hiervoor beschreven leidraad voor privatiseringsonderzoek toegezonden. Daarbij is het verzoek gedaan om deze leidraad toe te passen en de werkgroep privatisering van de ervaringen daarmee en de resultaten van het privatiseringsonderzoek te informeren. Deze resultaten kunnen als volgt worden samengevat.

3.2. Werkgroep Heroverweging Uitgaven land- en tuinbouw

De werkgroep heroverweging uitgaven land- en tuinbouw heeft een viertal instrumenten onderscheiden, namelijk:

1. onderzoek;
2. voorlichting;
3. keuringen en bestrijding van planten- en dierenziekten;
4. steunmaatregelen.

Een aantal activiteiten op deze terreinen, namelijk de sociaal-economische voorlichting, een groot aantal keuringsinstellingen en de preventieve gezondheidszorg voor dieren, zijn reeds geprivatiseerd. Voor de overheidsactiviteiten op het terrein van onderzoek en voorlichting worden, vanuit de invalshoek van de samenhang van het beleid, de nadelen van privatisering groter geacht dan de voordelen. Om deze reden is van privatiseringsvarianten op deze terreinen afgezien en is de voorkeur van de werkgroep uitgegaan naar andere varianten.

Op het terrein van keuringen zijn die activiteiten, welke door de private sector kunnen worden uitgevoerd nagenoeg allemaal reeds in privaatrech-

telijke controle-instanties ondergebracht. Voor een aantal keuringsactiviteiten zijn in het rapport de mogelijkheden voor privatisering aangegeven. Het budgettair voordeel voor de overheid wordt geschat op 0,2 miljoen gulden in 1986. Deze keuringsactiviteiten zijn, uit budgettair oogpunt, van geringe omvang.

3.3. Werkgroep Heroverweging Defensie

Naast het onderwerp «Defensiebedrijven» dat mede in het kader van deze werkgroep aan privatiseringsonderzoek is onderworpen (zie hierna paragraaf 4.3.10 en bijlage 3) is tijdens deze ronde van de herooverweging met betrekking tot Defensie het privatiseringsaspect aan de orde geweest in de werkgroep Heroverweging Defensie. Daarbij zijn de volgende elementen aan onderzoek onderworpen:

- onderzoek en ontwikkeling;
- Rijksinkoopbureau-regeling;
- Single Service Management en -Procurement;
- Scheepsnieuwbouw Koninklijke Marine;
- orders plaatsen in binnen/buitenland;
- inzetbaarheid materieel;
- reserveonderdelen beleid;
- afvoer en afstoting;
- wagenonderhoud.

3.4. Werkgroep Heroverweging Rijksgebouwendienst

De werkgroep heeft globaal een tweetal mogelijkheden tot privatisering van taakelementen van de Rijksgebouwendienst gezien. Daarbij is ervan uitgegaan dat, ongeacht de in beschouwing te nemen privatiseringsvariant, er behoefte zal blijven bestaan aan een orgaan dat een integraal rijksinvesteringsbeleid voert. De ontwikkelde varianten hebben betrekking op de overige functies van de Rijksgebouwendienst. Ze betreffen: reconstructie daarvan tot een staatsbedrijf en privatisering van enige instrumenten om in de huisvestingsbehoefte te voorzien.

Binnen de eerste variant is onderscheid gemaakt tussen een staatsbedrijf dat zijn monopoliepositie op de onroerend-goedmarkt als gespecialiseerd vertegenwoordiger van de overheid behoudt en een bedrijf dat in een open concurrentiepositie wordt geplaatst. Als voordeel van deze variant wordt genoemd een grotere flexibiliteit, als nadeel onder meer het losser worden van de koppeling met de ministeriële verantwoordelijkheid.

Voor wat betreft de huisvestingsinstrumenten komen, volgens de werkgroep, in feite uitsluitend bouwen en beheer voor privatisering en aanmerking.

3.5. Werkgroep Heroverweging Strafrechttoepassing

In het eindrapport van de werkgroep *Heroverweging Strafrechttoepassing* komen drie voorstellen voor nader onderzoek voor, die in relatie staan met privatisering:

3.5.1. *Privatisering arbeid*

Een wezenlijk onderdeel van het activiteitenprogramma in de penitentiaire inrichtingen is arbeid. Variërend per inrichting wordt hieraan 20 tot 40 uur per week besteed. In het algemeen vindt de arbeid plaats in binnen de inrichting gelegen arbeidsaccommodaties terwijl deze arbeid wordt begeleid door aan de inrichting verbonden medewerkers. In de zogenaamde vakarbeid worden ook alle noodzakelijke machinerieën en de benodigde grondstoffen door het Rijk aangekocht; het gereed produkt wordt op de vrije markt verkocht. In de zogenaamde particuliere arbeid worden de

benodigde machinerieën en grondstoffen door een particuliere opdrachtgever ter beschikking gesteld; er wordt door de opdrachtgever aan het Rijk betaald voor verrichte werkzaamheden.

Het laat zich indenken dat de arbeid in een aantal inrichtingen – zoals in ander landen wel gebruikelijk – verdergaand wordt geprivatiseerd. Dat houdt in, dat aan een particulier bedrijf arbeidsaccomodatie ter beschikking wordt gesteld tegen vergoeding (huur, energie, verzekering); dit bedrijf draagt zelf zorg voor de inrichting van de localiteiten, de organisatie en begeleiding van de arbeid enzovoorts. In dit arbeidsbedrijf worden gedetineerden tewerkgesteld tegen een tussen Rijk en werkgever overeengekomen beloning (waarvan een deel wordt uitbetaald aan de gedetineerde). Vanuit inrichtingen met een zogenaamd half-open regime zouden gedetineerden bij een bedrijf/instelling buiten de inrichting te werk kunnen worden gesteld (bij voorbeeld terreinonderhoud). Een nader onderzoek, naar de voor- en nadelen van privatisering, lijkt geboden. Met name denkt de werkgroep daarbij aan half-open inrichtingen.

3.5.2. *Geestelijke verzorging*

In paragraaf 1.2.3. van het rapport van de werkgroep strafrechttoepassing is een voorstel opgenomen met betrekking tot de geestelijke verzorging. Een verderstrekkend beleidsalternatief is dat, vanuit de optiek dat de betrokken kerk/het betrokken genootschap een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de geestelijke zorg van haar leden/gelovigen, aan vertegenwoordigers van deze kerk/dit genootschap gelegenheid wordt geboden om de inrichting te bezoeken en eventueel bijeenkomsten te verzorgen. Te dien einde maakt de plaatselijke afdeling van de kerk/het genootschap afspraken met de directeur van de penitentiaire inrichting, met name met het oog op de orde en veiligheid in de inrichting en het waarborgen van de privacy van de gedetineerden; de inrichting stelt faciliteiten beschikbaar.

3.5.3. *Districtspsychiatrische Diensten*

Ten behoeve van justitiële autoriteiten in brede zin (gevangeniswezen, gerechtelijke organen) is een twintigtal (part-time) districtpsychiaters administratief ondergebracht bij de Directie T.B.R. en Reclassering (totaal begroting 1982 inclusief administratieve ondersteuning f 2 915 000). Middels de uit te brengen summiere psychiatrische adviezen (briefrapporten) zal hij/zij het patiëntenbelang dienen te harmoniseren met het belang van een correct functioneren van de organen van strafexecutie. Daarnaast worden vrijgevestigde psychiaters op kosten van het Rijk geconsulteerd door de rechterlijke macht. Om mogelijke overlappingsen in activiteiten en daardoor ondoelmatige besteding van middelen te voorkomen kan het geheel van de districtspsychiatrische dienstverlening geprivatiseerd worden waarbij ieder advies met het daarvoor geldende tarief wordt gehonoreerd.

4. IN HET KADER VAN DE WERKGROEP PRIVATISERING BIJ DE DEPARTEMENTEN VERRICHTE ONDERZOEKEN

4.1. Inleiding

Zoals in paragraaf 1.2 van hoofdstuk 1 is aangegeven heeft de werkgroep besloten tijdens deze ronde heroverweging, naast het verder theoretisch uitdiepen van elementen en aspecten van privatisering, ook zelf met betrekking tot een aantal onderwerpen concreet privatiseringsonderzoek te verrichten. Dit had een meerledig doel. Primair stond in deze opzet voorop het ontwikkelen van een aantal in het kader van de heroverweging relevante privatiseringsvarianten. Daarnaast werd aan deze privatiseringsonderzoeken

een toetsingsfunctie van de ontwikkelde theoretische onderbouw en onderzoeksleidraad toegedacht. Voorts werd daarmee beoogd de gedachtenontwikkeling met betrekking tot de merites van privatisering bij alle departementen te stimuleren.

4.2. Procedure voor de selectie van onderwerpen voor privatiseringsonderzoek

Zeker bij een ruim begrip privatisering, zoals door de werkgroep wordt gehanteerd, komen in principe vele onderwerpen in de sfeer van de collectieve sector (Rijksbegroting zowel als sociale zekerheidssector) voor een onderzoek naar mogelijkheden tot privatisering in aanmerking. De werkgroep was, gezien de relatief korte tijd die beschikbaar was voor de tweede ronde heroverweging, gedwongen tot een sterke selectie van onderwerpen. Bij de selectie zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd.

- in deze ronde heroverweging wordt de selectie beperkt tot activiteiten die geheel of gedeeltelijk via de Rijksbegroting worden gefinancierd. De sociale zekerheidssector is derhalve buiten beschouwing gebleven;
- aangezien de werkgroep de indruk had dat privatiseringsonderzoek in het algemeen tot dusverre relatief minder aandacht heeft bij de centrale overheid dan bij een aantal lagere overheden, dienden onderwerpen te worden geselecteerd die beleidsmatig en organisatorisch direct met de centrale overheid zijn gelieerd;
- vanuit een oogpunt van «privatiseerbaarheid» dienden de onderwerpen een zekere vergelijkbaarheid te hebben met soortgelijke activiteiten in de marktsector, met name teneinde een bedrijfseconomische kostenvergelijking mogelijk te maken; daarnaast diende de concrete organisatorische vormgeving van de overheidsbemoeienis duidelijk te zijn.

Op basis van deze uitgangspunten zijn per departement in beginsel drie onderwerpen, voorzien van een schriftelijke toelichting, door de departementen bij de werkgroep aangemeld.

Het betreft de volgende onderwerpen:

Algemene Zaken

Tentoonstellingsbouw
Vervoer
Knipseldienst
Kantinediensten

Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking

Accountantscontrole
Consulaire diensten
Vertalingswerkzaamheden

Justitie

Politie technische dienst
Internaatgebeuren
Politie verbindingsdienst

Binnenlandse Zaken

Rijkpsychologische dienst
Staatsdrukkerij
Rijkscomputercentra

Onderwijs en Wetenschappen

Cursussen
Academische Ziekenhuizen (opleidingsaspect)
Vervoer (ko/lo/vwo)

Financiën
Waarborg
Domeinen
Staatsmunt
Staatsloterij

Defensie
Defensiebedrijven
CADI
O en E

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
KADOR
Bouwkosteninfosysteem
Bouwweerbericht

Verkeer en Waterstaat
Waterleidingbedrijf Flevo
Maasveren
Rijksautomobielcentrale
Ingenieursdiensten van Rijkswaterstaat

Economische Zaken
IJKwezen
Staatstoezicht op de mijnen
Nederlands Normalisatie Instituut

Landbouw en Visserij
Grondbank
Bosbeheer
Muskusratbestrijding

Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Stoomwezen
Centra voor Opleiding Volwassenen
Voorlichting (r)emigratie

Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
Toneelproducties
Fotografie Rijksarchiefdienst
Verlegging subsidiegrondslag (internaatvormingswerk)

Volksgesondheid en Milieuhygiëne
Rijkspsihiatrische Inrichting Eindhoven
Opleiding vroedvrouwen
Rijksinstituut voor de Drinkwatervoorziening

Uit de aangemelde onderwerpen is vervolgens per departement in beginsel één⁴ onderwerp voor privatiseringsonderzoek geselecteerd⁵. Hierbij zijn de volgende criteria gehanteerd:

– Relatie onderwerp met de centrale overheid
Het onderwerp moet betrekking hebben op direct door de centrale overheid verrichte of sterk met haar gelieerde activiteiten;

– Evenwichtigheid
De per departement te selecteren onderwerpen dienen in relatie tot de totale begrotings-/beleidsmatige omvang van het betreffende departement substantieel te zijn.

⁴ Bij Financiën en Algemene Zaken zijn twee onderwerpen onderzocht.

⁵ De schriftelijke toelichtingen van de niet-geselecteerde onderwerpen zijn opgenomen in bijlage 2. In hoofdstuk 3 is een overzicht van de in deze toelichtingen aangegeven mogelijkheden tot privatisering opgenomen.

– Privatiseerbaarheid

Het gaat hierbij om de mate waarin een onderwerp technisch is te privatiseren. Dit is mede afhankelijk van de mate waarin de betreffende overheidsvoorziening vergelijkbaar is met activiteiten in de marktsector. Bij de beoordeling op basis van dit criterium ging het om een indruk, «a prima vista», verkregen op basis van de schriftelijke toelichting bij de onderwerpen.

– Implementatiewaarde van de privatiseringsvarianten

De te verwachten implementatiewaarde (kansrijkheid van realisatie) van de te ontwikkelen privatiseringsvarianten is naast de technische privatiseerbaarheid (zie vorig criterium) getoetst aan al dan niet strijdigheid met het regeerakkoord en de directe werkgelegenheidseffecten; daarbij is voor wat betreft de werkgelegenheidseffecten gekeken naar het saldo-effect. Een en ander eveneens «a prima vista», op basis van de schriftelijke toelichtingen.

– Thematische onderwerpen

Naast specifiek voor individuele departementen van belang zijnde onderwerpen dienden ook één of meer thematische onderwerpen te worden onderzocht.

– Voorkeur belanghebbend departement

Een niet op voorhand doorslaggevend selectiecriterium was voorts de voorkeur van het betreffende departement voor het te selecteren onderwerp.

Op basis van deze criteria heeft de werkgroep uit de aangemelde onderwerpen de hierna volgende voor privatiseringonderzoek geselecteerd.

AZ	– Case-study kantinediensten ⁶
	– Case-study knipseldiensten ⁶
BuZa/OS	– Accountantscontrole ⁶
Just.	– Politie technische dienst
BiZa	– Staatsdrukkerij
O en W	– Academische ziekenhuizen (opleiding)
FIN.	– Domeinen (incl. landbouwbedrijven)
	– Waarborg
DEF.	– Defensiebedrijven
VRO	– Dienst van het Kadaster en de Openbare Registers
V en W	– Rijksautomobielen centrale
EZ	– IJkwezen
L en V	– Grondbank
SoZaW	– Stoomwezen
CRM	– Verlegging subsidiegrondslag ⁶
V en M	– Rijkpsichiatrie inrichting Eindhoven ⁶

De privatiseringonderzoeken vonden primair plaats binnen de belanghebbende departementen. Rapportage aan de werkgroep vond plaats door de departementale vertegenwoordiger in de vorm van concept-deelrapporten per onderwerp. De werkgroep stelde de concept-deelrapporten vast. De samenvattingen van de deelrapporten volgen hieronder. De deelrapporten zijn opgenomen in bijlage 3.

⁶ Thematisch karakter.

4.3. Samenvatting van de onderzoeksresultaten

4.3.1. Ministerie van Binnenlandse Zaken

STAATSDRUKKERIJ- EN UITGEVERIJBEDRIJF (SDUB)

1. Omschrijving van het onderwerp

Het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, officiële drukker en uitgever van de Staat, is heropgericht in 1814. Vanaf het begin is gekozen voor een bedrijfsmatige opzet met tariefstelling voor afnemers.

Vanaf 1912 (Bedrijvenwet) is het een Staatsbedrijf. De SDUB behoort tot de allergrootste grafische bedrijven in ons land. De Staatsdrukkerij heeft de centrale overheid als marktgebied, werkt niet voor provincies en gemeenten en niet voor particulieren.

De Staatsuitgeverij verzorgt de uitgifte van de officiële publikaties (Staatscourant, Staatsblad, Handelingen en Kamerstukken met omvang van 60 000 pagina's in 1980) en exploiteert overige uitgaven die als kenmerk hebben dat de overheid als auteur optreedt.

Financiën en personeel

De netto omzet van de Staatsuitgeverij bedroeg in 1980 40 mln., waarvan 16 mln. omzet officiële publikaties. De structurele verliezen op de officiële publikaties worden gedekt door de winsten op de Staatsdrukkerij. Het SDUB betaalt rente over het gehele vermogen en keert na afdracht van vennootschapsbelasting de resterende winst uit aan de Staat. Het aantal personeelsleden bedroeg in 1980 circa 1220 personen. De Staatsdrukkerij had 1980 een omzet van 188 mln. inclusief een eigen productie-omzet van 114 mln. en een uitbesteding aan de particuliere grafische industrie van 74 mln.

2. Omschrijving van de overheidsbetrokkenheid

Het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf is bij wet aangewezen voor een financieel beheer volgens de algemene bepalingen van de Bedrijvenwet 1928.

Voor de functiebeoordeling en de taakuitoefening van het bedrijf is er een Reglement voor het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf. Daarnaast is er op grond van een desbetreffende beslissing van de Ministerraad van 21 februari 1949 een schriftelijke opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 28 februari 1949, waarin het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf wordt aangewezen als de coördinerende instantie belast met het onderzoek in de ruimste zin inzake omvang en beheer van de huisdrukkerijen van de Staat.

De departementen hebben zich sedert het begin der zeventiger jaren aan deze coördinatietaak van het SDUB onttrokken, veelal door over te gaan op huur van apparatuur. De Structuurcommissie Grafische Industrie heeft de overheid inmiddels aanbevolen de sturende en coördinerende taak van het SDUB in dezen te versterken.

De staatsorganen en de daaronder ressorterende instellingen en bedrijven zijn gehouden gebruik te maken van de diensten van het SDUB zowel voor de voorziening in hun behoeften aan grafische produkten als voor het (doen) uitgeven van publikaties. Deze verplichting beperkt zich vooralsnog tot organen enz. die gevestigd zijn in de Haagse regio.

Uit de geldende regelingen voor het SDUB valt al te leiden dat de functies planning (regulering), financiering en productie voor een belangrijk deel door het SDUB worden vervuld.

Voor wat betreft de regulering is van belang de verplichting van staatsorganen tot inschakeling van het SDUB.

Voor wat betreft de financiering dient vermeld te worden dat het SDUB als staatsbedrijf in de zin van de Bedrijvenwet deel uitmaakt van de Rijksbegroting. Het structureel verlies op officiële publikaties (in 1980 f4,2 mln.) wordt gedekt door andere activiteiten van het SDUB. Voor wat betreft de produktie blijkt dat het SDUB een aanzienlijk deel van de aangeboden opdrachten onderbrengt bij de particuliere grafische industrie (40% in 1980).

3. Motieven voor overheidsbetrokkenheid

Deze motieven zijn niet als zodanig in enig document met betrekking tot het SDUB vermeld.

De motieven laten zich wel afleiden uit bestaande documenten. Als motieven voor de regulerende functies zijn te noemen: de concentratie van de vraag naar de voorzieningen van het SDUB maakt het mogelijk optimaal gebruik te maken van de produktiecapaciteit; de regulerende functie ten aanzien van de huisdrukkerijen leidt – indien naar behoren uitgeoefend – tot een meer verantwoorde keuze bij de plaatsing van drukwerkorders. Bij afstoting van de produktie van het SDUB zou de regulerende functie zich wijzigen en tevens uitbreiden.

Voor wat betreft de drukkerij gelden vooral eisen van continuïteit en geheimhouding.

4. De motieven voor overheidsbetrokkenheid nader bezien

De oorspronkelijke motieven van overheidsbemoeienis, als vermeld in paragraaf 3 gelden nog. Opgemerkt kan worden dat deze motieven per categorie van produkten kunnen verschillen. In het algemeen kan worden gesteld dat de motieven van doeltreffendheid (prioriteit, geheimhouding, continuïteit) sterker gelden voor de officiële staatspublicaties terwijl de motieven van doelmatigheid (centralisatie van kennis en machines, centrale inkoop, coördinatie van drukactiviteiten) sterker gelden voor de overige uitgaven, waarbij de overheid als auteur optreedt.

Met behoud van thans nog geldende motieven lijken vormen van privatisering mogelijk. Te denken valt, in volgorde van toenemende formalisering, aan:

- a. een nog sterker accent in het beleid op uitbesteding van werkzaamheden, dit zal per categorie produkten afzonderlijk moeten worden bezien;
- b. een (gedeeltelijke) opheffing van het voorzieningsmonopolie, gekoppeld aan de produktie- en publikatieplicht. Ook dit zal per categorie produkten moeten worden bezien. De formele regelingen betreffende het SDUB zouden hiertoe moeten worden gewijzigd;
- c. een mogelijkheid van kapitaalverschaffing door derden, terwijl het beleid in handen van de overheid blijft. De rechtsvorm van het SDUB zou hiertoe gewijzigd moeten worden in een privaatrechtelijke;
- d. privatisering van (delen van) het SDUB. Te denken zou zijn aan overname door, respectievelijk fusie met bestaande particuliere ondernemingen op grafisch gebied.

5. Bedrijfseconomisch onderzoek

Een vergelijking van de kosten van soortgelijke particulier verstrekte voorzieningen is in principe mogelijk. Hiertoe is kennis van de particuliere grafische industrie vereist. Op basis van een dergelijke vergelijking zouden termen en vormen van privatisering kunnen worden aangegeven. De daartoe benodigde gegevens zijn niet op korte termijn beschikbaar.

6. Privatiseringsvarianten

In paragraaf 4 zijn een viertal privatiseringsvarianten genoemd die hierna op hun gevolgen worden gezien.

Variant a: meer uitbesteding van werkzaamheden.

Uitbesteding van drukorders vindt nu al plaats. Richtsnoer daarbij is een optimale bezetting van de capaciteit van het SDUB. Een verdergaande en blijvende uitbesteding voorbij een bepaald punt dient logischerwijze gepaard te gaan met afstoting van een deel van de productiecapaciteit om capaciteitsverliezen te voorkomen. In dat geval geldt de situatie van variant d. (zie aldaar).

Per categorie producten zou kunnen worden onderzocht welke ruimte voor uitbesteding er is gelet op eventueel optredende capaciteitsverliezen. De consequenties van uitbesteding langs zodanige lijnen, lijken weinig ingrijpend.

Variant b: een (gedeeltelijke) opheffing van het voorzieningsmonopolie gekoppeld aan de productie- en publicatieplicht.

Deze variant zal leiden tot het verlies van orders. Indien dit niet wordt gecompenseerd door een uitbreiding van werkzaamheden buiten de overheidssfeer, zullen de verliezen op de officiële publicaties niet langer worden gedekt. Het SDUB zal bij een zodanige uitbreiding zijn acquisitie-apparaat moeten versterken. Wil men een dergelijke uitbreiding niet en kiest men voor subsidiëring van de officiële publicaties uit de algemene middelen, dan ligt ook in dit geval afstoting van delen van het SDUB voor de hand (variant d). Als het SDUB met succes op de vrije markt zou opereren, treedt geen reductie van overheidsbemoeienis met de productie op.

Variant c: mogelijkheid tot kapitaalverschaffing door derden, terwijl het beleid in handen van de overheid blijft. Het SDUB zou hiertoe een privaatrechtelijke rechtsvorm moeten krijgen.

Bij deze variant kan de overheid wel voorschriften geven met betrekking tot productie en/of publicatie van bepaalde grafische producten, maar zal daarvoor subsidies aan het bedrijf moeten geven als bedoelde producten daardoor verliesgevend zouden zijn.

Van de functies productie, financiering en regulering wordt de eerste tot nul gereduceerd, de tweede tot een niveau dat overeenkomt met de omvang van het door de overheid geïnvesteerde vermogen en ook de derde wordt ingeperkt door de eisen die het aantrekken van vermogen van derden meebrengt.

De rechtsvorm zal een naamloze vennootschap met overheidsdeelneming kunnen zijn. Als de overheid haar aandeel in het bedrijfsvermogen zou afstoten, treedt de situatie van variant d in.

Bij variant c wordt financiering van eventuele uitbreiding mogelijk op de kapitaalmarkt. De overheid ontvangt dividend in plaats van een deel van de bedrijfswinst en rente op het geïnvesteerde vermogen en de voorraden. Deze variant wordt gekenmerkt door een spanningsverhouding tussen de wens van de overheid vreemd vermogen aan te trekken en de rendements-eisen van de nieuwe vermogensverschaffers die bijvoorbeeld de huidige publicatieplicht annex het voorzieningsmonopolie kunnen aantasten. Als dat laatste gebeurt ontstaat in feite een nieuwe variant die dicht bij variant d staat. Bij behoud van de huidige beleidsruimte van de overheid lijken geen andere effecten van betekenis te verwachten, dan dat de ambtelijke rechtspositie voor de werknemers wordt vervangen door één die voortvloeit uit de c.a.o. voor de grafische industrie.

Variant d: Afstoten van (delen van) het SDUB door middel van overname door of fusie mét bestaande particuliere ondernemingen op grafisch gebied.

Bij deze variant verdwijnt de overheidsbemoeienis voor de afgestoten (delen van de) voorziening geheel. De overheid krijgt de vrije beschikking over het geïnvesteerde vermogen dat opnieuw renderend gemaakt dient te worden. Bij deze variant is het behoud van het orderpakket eveneens dubieus. Dit kan ongunstige gevolgen hebben voor de overnameprijs. Daarbij kan ook een rol spelen dat de grafische bedrijfstak lijdt onder een aanzienlijke overcapaciteit. Er dient een centraal orgaan voor bewaking van de voorziening van de rijksdienst met uitgevers- en drukkersprodukten te komen (restant SDUB of Rijksinkoopbureau?). Ook voor een zekere regulering van de huisdrukkerijen blijft behoefte aan een centrale instantie. Het betrokken personeel komt te vallen onder de grafische c.a.o.

7. Slotopmerkingen

Bij alle varianten speelt een rol dat een deel van de productiecapaciteit te allen tijde in overheidshanden dient te blijven om redenen in paragraaf 3 vermeld.

Met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van het personeel van het SDUB in verhouding tot die in de particuliere grafische industrie kon gezien de korte tijd die voor het onderzoek beschikbaar was, geen afdoende vergelijking worden opgesteld. Bij het aantrekken van voldoende bekwaam personeel is de bedrijfsschool van het SDUB een belangrijke factor geweest.

In het kader van een lopend onderzoek door de Algemene Rekenkamer naar de doelmatigheid van het SDUB worden onder meer de salarisverhoudingen tussen het SDUB en de particuliere sector bezien.

4.3.2. Ministerie van Algemene Zaken

PRIVATISERING KANTINEDIENSTEN VAN DE RIJKSOVERHEID

In het kader van de Heroverwegingen Rijksuitgaven werd door het ministerie van Algemene Zaken een onderzoek verricht naar de privatiseringsmogelijkheden bij de in gebruik zijnde kantines op de departementen van de rijksoverheid. De in deze rapportage vermelde gegevens zijn ontleend aan door het ministerie van Algemene Zaken verzamelde informatie. De gegevens zijn door de korte beschikbare tijd niet volledig. Voorts liet de beperkte tijd van het onderzoek niet toe dat grondige gekwalificeerde conclusies konden worden getrokken en concrete beleidssuggesties konden worden gedaan.

In de rapportage is ook opgenomen een samenvatting van de bedrijfsgegevens van 100 rijkskantine-eenheden over de jaren 1980 met de vergelijkbare cijfers over 1979. In totaal zijn er bij de rijksoverheid in de diverse dienstonderdelen veel meer dan deze 100 kantines in gebruik. De totale verkopen van deze 100 kantines bedroegen in 1980 ruim 19 mln. gulden. Deze omzet werd bereikt met 800 man personeel zodat per kantine-medewerker een omzet werd bereikt van ruim 24.000 gulden.

Conclusies ten aanzien van privatisering

1. Een groot aantal kantines wordt door het Rijk in eigen beheer geëxploiteerd.
2. Er bestaan op voorhand geen wezenlijke bezwaren tegen het privatiseren van de kantinediensten. Nader onderzoek is echter gewenst.
3. Veel kantines van het Rijk zijn op dit moment reeds geprivatiseerd. Het beheer is in handen van een aan de overheid gelieerde stichting die de exploitatie uitbesteedt aan particuliere catering bedrijven.

4. Belangrijkste argument om te privatiseren is dat de voorzieningen steeds uitgebreider zijn geworden en steeds meer specialistische know-how vragen. Voorts is een belangrijk argument dat uitbesteding de belangrijke zorg voor de personele kant van de restauratieve voorzieningen wegneemt.

5. Een geheel sluitende exploitatie wordt niet nagestreefd. Uitbesteding aan derden zal zeker grotere efficiëncy tot gevolg hebben. In de praktijk is sprake van een subsidie van 500 gulden gemiddeld per ambtenaar per jaar. Het subsidiebedrag per gebruiker zal aanmerkelijk hoger zijn.

Per departement is het exploitatie-tekort berekend dat voor rekening van het rijk komt. Gerelateerd aan het aantal consument-ambtenaren, levert dat een bedrag op dat als rijkssubsidie per ambtenaar verstrekt wordt. Deze bedragen komen gemiddeld neer op 500 gulden per ambtenaar maar verschillen toch aanmerkelijk per departement.

In de nieuwbouwkantoren van het Rijk worden tegenwoordig kantine-faciliteiten opgenomen die berekend zijn op ruimere voorzieningen dan voorheen het geval was. De exploitatie van die kantines eist een dergelijke specialistische kennis dat van departementaal beheer steeds meer overgeschakeld wordt op uitbesteding aan gespecialiseerde cateringbedrijven.

De prijzen voor koffie en thee zijn van rijkswege vastgesteld. De overige prijzen worden in onderling overleg tussen de werkgever en de cateraar vastgesteld.

Voorts wordt een management-fee overeengekomen die afhankelijk is van de omzet. Het belangrijkste voordeel van het inschakelen van een cateringbedrijf wordt gezien in het feit dat zo'n bedrijf met part-time krachten makkelijker en efficiënter kan voorzien in de piek-uren waarin het kantinebedrijf op volle kracht dient te draaien. De werkgroep beveelt een vervolgonderzoek aan, op basis van de verrichte inventarisaties.

4.3.3. *Ministerie van Algemene Zaken*

PRIVATISERING KNIPSELDIENSTEN VAN DE RIJKSOVERHEID

1. Omschrijving onderwerp

Ten behoeve van de beleidsvorming is het noodzakelijk dat bewindslieden, departementsleiding en de departementale afdelingen dagelijks kennis kunnen nemen van informatie uit dagbladen, weekbladen en binnenlandse en buitenlandse (vak)tijdschriften. Daartoe bestaan er per departement persinformatiediensten en beschikt ook de Rijksvoorlichtingsdienst over persknipsel- en distributiediensten die gezamenlijk er voor zorgdragen dat relevante persinformatie periodiek bij de abonnees op tafel komt.

In totaal worden de uitgaven in 1982 ten behoeve van de knipseldiensten op circa f9,6 mln. geraamd.

Er zijn bij de departementen circa 68 personen in dienst ten behoeve van deze voorziening. De totale produktie bedraagt ongeveer 1,6 mln. pagina's per jaar.

2. Evaluatie en varianten

De output van de knipseldiensten zijn fysieke eenheden als losse knipsels en uit knipsels opgebouwde knipselkranten. Deze kunnen in eigen beheer worden geproduceerd of ze kunnen van derden worden gekocht. In de marktsector zijn gespecialiseerde knipselbedrijven actief.

Het specifieke van het knipselbedrijf is de relatie met de afnemer. Iedere afnemer heeft zijn eigen interesseprofiel en de knipselproducent dient daar zijn produkt op toe te snijden. Ieder profiel is weer anders. De knipselproducent kan dus geen confectie aanbieden en die in de winkel hangen. Want daar zijn geen afnemers voor. Hij hoeft ook geen kleermaker te zijn want dat werkt te traag en zou bovendien te kostbaar worden. Wat hij echter wel

moet leveren is zogenaamde «maatconfectie», een via massafabricage gefabriceerd produkt dat evenwel precies moet voldoen aan de door de klant opgegeven maten.

In het huidige systeem bestaat geen afdoende rem op overinformatie en overdocumentatie. Door een gebrek aan kostenbesef bij de individuele afnemer en de afnemende diensten wordt onvoldoende economisch met het knipselmateriaal omgesprongen.

Het belangrijkste gesignaleerde bezwaar tegen privatisering is dat knipselbedrijf X niet in staat zou zijn een goed interesseprofiel van de ambtenaar of politicus te noteren en dit ook up-to-date te houden.

Ontegenzeggelijk is het juist dat het interesseprofiel van een beleidsambtenaar op een willekeurig departement moeilijker is vast te stellen dan dat van een schoenfabrikant of een vleeshandelaar. Maar dat speelt ook in de situatie waarbij de knipseldienst bij het departement of bij de RVD is ondergebracht. Het interesseprofiel dient – ook onder de huidige omstandigheden – door de afnemer zelf te worden opgesteld.

Voorts is het zo dat goede, marktgeoriënteerde knipselbedrijven natuurlijk niet alleen maar schoenfabrikanten en vleeshandelaren als klant hebben maar ook «moeilijke» afnemers als landbouworganisaties, ziekenhuisdirecties en maatschappelijke instellingen op velerlei gebied.

Een recent onderzoek van de RVD leert dat een aantal departementen met verouderde interesseprofielen werkt waardoor de aangeleverde knipsels onvoldoende aansluiten bij de interesse van de afnemers. Bij enkele departementen blijven zodoende deze knipsels voor 95% ongebruikt.

Een op profijtoptimalisatie gericht bedrijf dat afnemende interesse voor zijn geknipte produkten ondervindt en dus het risico loopt zijn contract niet verlengd te krijgen zal er waarschijnlijk op uit zijn sneller de discrepantie tussen de vraag van de klant en de aangeboden documentatie te herstellen.

Het is de vraag of de snelheid waarmee de knipsels voor de abonnee beschikbaar dienen te zijn, door een particulier bedrijf gehaald worden. Vooral politieke informatie heeft vaak een kortstondige actualiteit en is als produkt snel verouderd. De beleidstop der departementen dient 's ochtends om 9 uur reeds een selectie uit de belangrijkste ochtendbladen op het bureau te hebben. Bij een particulier knipselbedrijf ontbreekt de terugkoppeling met de actuele stand van zaken van het beleid, de discussie in het parlement enzovoorts.

Belangrijkste verworvenheden zijn dat de efficiëntie van de dienstverlening kan worden verbeterd, dat de overheid haar personele bestand kan terugdringen en daarmee ook de budgettaire lasten en dat de overheid mede helpt waar mogelijk nieuwe economische bedrijvigheid tot stand te brengen. Deze nieuwe bedrijvigheid zal overigens zeker een deel van de personele afvloeiing bij de overheid kunnen absorberen, zeker waar het om ter zake kundig personeel gaat.

Voor- en nadelen tegen elkaar afwegende concludeert de werkgroep dat privatisering van de knipseldiensten voldoende interessante mogelijkheden biedt om deze aan een nader onderzoek te onderwerpen.

4.3.4. Ministerie van Buitenlandse Zaken

ACCOUNTANTSCONTROLE

1. Onderwerp, voorziening en motieven van overheidsbetrokkenheid

De controletaken worden bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken in tegenstelling tot de formatie bij de meeste andere departementen uitgevoerd door diverse afdelingen en instanties. Aan het begrip controle zijn in dit verband de volgende aspecten te onderscheiden: verwachtingscontrole, beleidscontrole, uitvoeringscontrole, bevoegdheidscontrole, voortgangscntrole, efficiëntie/doelmatigheidscontrole, bewaringscontrole, controle op de administratie, normcontrole.

Het controlegebied van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (inclusief Ontwikkelingssamenwerking) is als volgt te onderscheiden: het ministerie zelf, een 20-tal gesubsidieerde instellingen, 140 zelfstandige diplomatieke vertegenwoordigingen en rond 4500 projecten, waarvan 850 met een financieel belang van meer dan 1 mln., in het kader van de ontwikkelings-samenwerking.

De hiervoor onderscheiden controletaken worden thans uitgevoerd door: (tussen haakjes is vermeld het aantal medewerkers, indien bekend, dat zich met accountantscontrole bezig houdt): het bureau Interne Controle (7); het bureau Controle Buitenland (2); de Verificatiebureaus (geschat: 18); de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV); de Externe accountants (als in Suriname, Columbia, Peru enzovoorts); Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (geschat: 15); landenmedewerkers; de ambassades; ISB.

Het controlegebied c.q. de controlegebieden waarop de bovenstaande aspecten betrekking hebben, zijn niet het exclusieve werkterrein van de accountantscontrole. Het onderzoek beperkt zich echter tot het werkterrein van de accountantscontrole en beweegt zich derhalve voornamelijk op het gebied van de financieel-administratieve verantwoording, waarbij de controle zich richt op de rechtmatige en doelmatige besteding van gelden.

2. Mogelijkheden tot privatisering

De noodzaak wordt thans gevoeld de controle een meer gestructureerde en meer centrale plaats te geven. Ook van de zijde van de Algemene Rekenkamer, de Centrale Accountantsdienst en het Ministerie van Financiën wordt aangedrongen op een betere structurering van de financiële controle.

Argumenten voor (gedeeltelijke) privatisering

a. Betere kwantitatieve verhoudingen bij het particuliere accountantskantoor, dit impliceert een optimale bezetting van de controleteams qua niveau en omvang.

b. Bij het verstrekken van incidentele opdrachten bestaat de mogelijkheid in te spelen op groeiende/verminderende controle-behoefte in het desbetreffende gebied.

c. Het reeds opereren van veelal gerenommeerde (inter)nationale particuliere accountantskantoren, welke een hoog kennisniveau bezitten zowel op het gebied van de controle als op dat van de administratieve en financiële infrastructuur, ter plaatse. Als gevolg hiervan kunnen, vooral bij buitenlandse controles, voordelen ontstaan. Zo kunnen reis- en verblijfkosten tot een minimum worden beperkt en kan ook worden bespaard op reistijd;

Voorts is daarbij kennis van de taal, lokale omstandigheden, cultuur en gewoonten aanwezig en is snellere rapportage aan het Ministerie van de controle-bevindingen mogelijk.

d. De particuliere accountantskantoren kunnen veelal bogen op een ondernemingsgerichte ervaring, welke met name van belang kan zijn voor de controle op bilaterale ontwikkelingsprojecten.

e. Privatisering zou goed passen in het beleid in de sfeer van de Ontwikkelingssamenwerking met betrekking tot de controle dat gericht is op de inschakeling, indien mogelijk, van accountants in de ontwikkelingslanden.

Argumenten tegen (gedeeltelijke) privatisering

a. Hogere kosten van het particuliere accountantskantoor. Dit argument kan evenwel sterk afgezwakt worden door te stellen dat bij structurele c.q. continue toepassing van privatisering de operationele en overhead-kosten van het eigen apparaat drastisch kunnen worden gedrukt.

b. Met name voor wat betreft de overhead-kosten blijft echter de noodzaak bestaan om relatief veel tijd te besteden aan:

- de zorgvuldige keuze van het accountantskantoor aan wie de opdracht tot controle zal worden verstrekt;
 - de instructie met betrekking tot de richting van de controle en de criteria;
 - de follow-up c.q. review op de uitgevoerde controlewerkzaamheden door het accountantskantoor.
- c. De veelal ondernemingsgerichte ervaring van de particuliere accountantskantoren vormen een moeilijkheid bij de controle op de gang van zaken bij de overheid.

Naar de mening van de werkgroep wegen de argumenten voor privatisering meestal duidelijk op tegen de argumenten die privatisering minder opportuun maken. De keuze zou dan ook moeten zijn de accountantscontrole zoveel mogelijk te privatiseren.

Alvorens privatisering te overwegen lijkt het gewenst aandacht te schenken aan herstructurering van de bestaande controletaken. In principe bestaat de mogelijkheid de medewerkers welke binnen het departement een controletaak hebben in één orgaan te concentreren. Aan de te vormen eenheid zouden zowel de interne als de externe controletaken kunnen worden opgedragen. Deze variant kan resulteren in een zekere verzelfstandiging van de controletaken binnen het departement. Hij is echter niet als privatiseringsvariant aan te merken aangezien daaruit op zich geen vermindering van de functionele bemoeienis van de overheid met de controle resulteert.

Als bezwaren bij deze variant waarbij niet tot privatisering wordt overgegaan kunnen worden aangemerkt: de onvoldoende mate van flexibiliteit die daarvan uitgaat op de controle, het zal uitermate moeilijk zijn het apparaat te bemannen met functionarissen van het vereiste niveau en het feit dat met name bij controle op ontwikkelingsprojecten de kennis van plaatselijke omstandigheden, gebruiken en de taal van groot belang zijn.

3. Privatiseringsvarianten

3.1. Variant 1. Privatisering

Bij privatisering van de controle is te denken aan het geven van een permanente opdracht aan een particulier accountantskantoor van Nederlandse c.q. buitenlandse origine met jaarlijkse verlenging of in de vorm van incidentele opdrachten. Bij deze variant blijft het ministerie regels stellen en behoudt de verantwoordelijkheid.

3.2. Variant 2: een combinatie van herstructurering en privatisering

Bij de departementale werkgroep bestaat voor wat betreft privatisering van de accountantsdienst de volgende voorkeur:

a. Het ministerie

Niet privatiseren. De hiervoor genoemde tegenargumenten wegen naar de mening van de departementale werkgroep hier zwaarder dan de argumenten-voor. Bovendien leent de complexe opbouw van het controlegebeuren, waarop nog de Algemene Rekenkamer en de Centrale Accountantsdienst vanuit hun eigen optiek inspelen, zich minder voor privatisering. Ook de politieke gevoeligheid van een deel van het te onderzoeken materiaal pleit ertegen. Het toezicht dient te worden uitgeoefend door een eigen controle-orgaan.

b. 20 gesubsidieerde instellingen

Hier valt privatisering te overwegen. In de subsidie-voorwaarden is veelal opgenomen dat bij de jaarrekening een accountantsverklaring is vereist. Onderzocht dient te worden in hoeverre de mogelijkheid bestaat de controle-opdracht zodanig uit te breiden dat ook aan de specifieke eisen van de subsidiegever kan worden voldaan.

c. 140 diplomatieke vertegenwoordigingen

Niet privatiseren. De ontvangsten en uitgaven aldaar zijn eenvoudig van aard, zijn reeds onderwerp van een goed geregeld toezicht door de chef-de-poste en de verantwoording is centraal gericht, waardoor de controle deels op het ministerie kan worden verricht. Het politiek strikt vertrouwelijke karakter van een aantal der mutaties pleit bovendien niet voor privatisering.

d. ontwikkelingsprojecten

Privatiseren. Juist hier zijn genoemde argumenten-voor het sterkst. Het grote aantal projecten, de regionale spreiding en de diversiteit zal echter hoge eisen stellen aan de coördinatie van de controle ten departemente.

4. Kosten

De financiële consequenties van de verschillende varianten konden nog niet in alle details worden nagegaan, gezien enerzijds de korte tijd van het onderzoek, anderzijds gezien de sterke afhankelijkheid daarvan met de wijze waarop varianten worden uitgewerkt.

Tegenover besparing op noodzakelijke personeelskosten binnen het ministerie zullen nieuwe uitgaven ontstaan als gevolg van het uitbesteden van controle aan externe deskundigen. Op dit moment kan nog niet worden gezegd wat per saldo het effect op de kosten zal zijn.

5. Werkgelegenheidseffecten en andere gevolgen

Privatisering zal naar verwachting een verschuiving van werkgelegenheid van de overheid naar de particuliere sector tot gevolg hebben.

Verwacht kan worden dat voordelen ontstaan bij het uitvoeren van de managementtaken van de overheid. Beter dan bij een constant controle-apparaat, berekend op het totale controlegebied kan, indien wordt gekozen voor een juiste privatiserings-opzet, slagvaardig worden ingespeeld op uitzetting en inkrimping van de controlebehoefte, wijzigingen in het bestedingspatroon van de overheid, op regionale verschillen, enzovoorts.

4.3.5. Ministerie van Justitie

POLITIE TECHNISCHE DIENST

1. Omschrijving onderwerp

De Politie Technische Dienst (PTD) is een zelfstandige dienst, ressorterende onder de Directie Politie. De voorzieningen die door de PTD worden geleverd zijn te onderscheiden in werkzaamheden met betrekking tot de aanschaf, het onderhoud en het afstoten van voertuigen, terwijl ook de registratie van in gebruik zijnde motorvoertuigen wordt verzorgd.

De overheid treedt ten aanzien van het beheer en onderhoud aan het voertuigenpark van de Rijkspolitie overwegend op als producent en verzorgt voor het geheel de financiering. In 1982 zullen bij de PTD circa 112 personen in dienst zijn en worden de uitgaven geraamd op f 16,4 mln.

2. Evaluatie

Het motief voor overheidsbemoeienis, dat het bedrijfsleven bij de oprichting van de PTD in 1946 nog niet ingespeeld was op een algemeen gebruik van de auto, is goeddeels achterhaald. De faciliteiten, die het bedrijfsleven op dit punt kan bieden, zijn verruimd met name doordat het aantal vestigingsplaatsen van garagebedrijven landelijk gespreid belangrijk is toegenomen.

Door de Rijkspolitie wordt nu ook reeds in belangrijke mate van deze diensten gebruik gemaakt. Toch lijkt, met behoud van de thans geldende motieven, een verdergaande vorm van privatisering mogelijk, waarbij er voor zorggedragen moet worden dat bij sommige calamiteiten op een «eigen» onderhoudsdienst kan worden teruggevallen.

3. Privatiseringsvarianten

3.1. *Variant 1: afstoten van onderhoud*

Bij het afstoten van het onderhoud van de motorvoertuigen naar particuliere garagebedrijven zal de omvang van de produktie gelijk blijven, alleen vindt er een verschuiving plaats ten aanzien van de uitvoerende instantie. Afstoten van het onderhoud aan motorvoertuigen kan op twee manieren plaatsvinden. In de eerste plaats kan worden gedacht aan het opvoeren van het aantal individuele reparatie-opdrachten aan individuele garagebedrijven, anderzijds kan gedacht worden aan het sluiten van een onderhoudscontract tegen bijvoorbeeld een vast kilometertarief voor een groep motorvoertuigen. Het is de vraag of het onderhoud aan bepaalde specifieke voertuigen moet worden uitbesteed of omdat er geen of een onvoldoende dealerapparaat voor bestaat of omdat het politiebelaag zich daartegen verzet. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of de resterende taken instandhouding van één of meer werkplaatsen vereist. Tevens zal onderzocht moeten worden in hoeverre de omvang van centrale onderdelenmagazijn kan worden teruggebracht.

Of er bedrijfseconomische voordelen zijn te behalen met het uitbesteden van het onderhoud laat zich niet licht vaststellen. Elementen zoals het veelal andersoortige gebruik maken van de motorvoertuigen en het veelal niet bestaan van een vaste relatie auto/chauffeur bemoeilijken een vergelijking.

Niettemin geven bij een enkele representatieve dealer ingewonnen informaties aanleiding om te stellen dat het wellicht mogelijk is een bedrijfseconomisch voordeel te behalen bij het op contractbasis laten uitvoeren van het onderhoud. Indien er inderdaad sprake is van een bedrijfseconomisch voordeel, dan valt dit toe aan de overheid, aangezien alle kosten voor rekening van de overheid komen.

3.3. *Variant 2: het operational lease contract*

Ingeval van een operational lease contract stelt de lease-maatschappij de motorvoertuigen ter beschikking aan de Rijkspolitie volgens opgegeven specificatie van motorvoertuig en plaats van inzet. In deze situatie berust het aanschaffingsbeleid, het onderhoud en het afvoeringsbeleid van de motorvoertuigen in handen van de lease-maatschappij. De functionele reductie van de overheidsbemoeienis ligt voornamelijk op het terrein van de produktie die wordt afgestoten. Of ook gebruik gemaakt wordt van de leningsfaciliteiten van de lease-maatschappijen zal bij de afzonderlijke contracten gezien moeten worden.

Doordat de eigendom van de motorvoertuigen bij lease-contracten blijft voorbehouden aan de lease-maatschappijen, komt de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de motorvoertuigen ook daar te liggen. De beheersfunctie krijgt dus een andere inhoud. Het technisch controle-apparaat van de Rijkspolitie zal in die situatie aanzienlijk kunnen worden ingekrompen. De administratieve controle zal eenvoudig zijn en van geringere omvang dan nu vereist is. Voor het behoud van eigen werkplaats(en) en centraal onderdelenmagazijn wordt verwezen naar het ter zake gestelde in 3.1.

Elementen die een financiële vergelijking bemoeilijken zijn reeds vermeld in 3.1. De korte termijn die ter beschikking stond om tot dit rapport te komen is er mede de oorzaak van dat een financiële vergelijking niet is gemaakt.

De voordelen die algemeen geldend zouden kunnen zijn voor een lease-contract, kunnen in dit specifieke geval wellicht geheel teniet gedaan worden door de kostenstijging van het in eigen beheer uit te voeren onderhoud aan specifieke voertuigen. De vraag hoeveel werkplaatsen gesloten zouden kunnen worden en hoe de bezettingsgraad zou komen te

liggen in de te handhaven werkplaatsen kan slechts beantwoord worden na een uitgebreid onderzoek.

Gelet op de impuls die het bedrijfsleven nodig heeft ware het vorenstaande niet aan te merken als een afwijzing van een nader onderzoek naar de privatiseringsmogelijkheden.

4. Effecten van varianten

In de totale werkgelegenheid zal nauwelijks verandering optreden, omdat de politietaak in omvang niet beïnvloed wordt door het al of niet uitbesteden van het onderhoud en dergelijke. Veranderingen in de inkomen(sverdeling) treden alleen op voorzover de honorering voor gelijkwaardige functies in het bedrijfsleven afwijkt van die bij de overheid.

In principe zou leasing van motorvoertuigen bij alle onderdelen van de overheid kunnen worden overwogen. Indien echter alleen naar gelijksoortige beleidsectoren wordt gekeken dan komt alleen de gemeentepolitie in aanmerking. Gelet op de autonomie van de onderscheidene korpsen treft men daar reeds diverse vormen van eigendom en onderhoud van motorvoertuigen van *eigen onderhoudsgarages bij grote gemeenten tot leasing bij kleinere gemeenten* aan. Zodra de Rijkspolitie tot leasing zou overgaan is de kans niet denkbeeldig, dat hierdoor de lease-maatschappij in een gunstige positie komt te verkeren voor het afsluiten van contracten met gemeenten. Standaardisatie van politievoertuigen kan in deze ook zijn voordelen afwerpen.

Het tijdspad van mogelijke realisering verschilt per variant. Bij afstoting van het onderhoud kunnen à la minute contracten worden gesloten met het bedrijfsleven, dat heden kennelijk over voldoende capaciteit beschikt. De afvloeiing van overtollig personeel binnen het overheidsapparaat zal niet à la minute te realiseren zijn. Hierbij speelt ook nog een rol dat een werkplaats eerst gesloten kan worden als de laatste man is vertrokken. De kosten van het openhouden van een werkplaats zullen in deze periode moeten worden afgewogen tegen de kosten van afvloeiingsregelingen.

4.3.6. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

ACADEMISCHE ZIEKENHUIZEN (opleidingsaspect)

Samenvatting ontbreekt wegens niet tijdig gereed komen van het deelrapport.

4.3.7. Ministerie van Financiën

1. Het beheer door de Dienst der Domeinen ten aanzien van landbouwgronden van de Staat

1.1. Omschrijving onderwerp

Het beheer van de onroerende goederen wordt tweeledig onderscheiden:

- een beheer, gericht op de specifieke, publieke taak (het materieel beheer);
- een beheer, gericht op de specifieke aspecten van eigendom naar burgerlijk recht (het domeinbeheer).

Het materieel beheer van een onroerend goed berust bij het departement dat ten behoeve van een bepaalde Staatstaak het betreffende onroerende goed – ten laste van zijn begroting – heeft verworven en onderhoudt. Het domeinbeheer van de onroerende goederen van de Staat berust als regel bij de – onder het departement van Financiën ressorterende – Dienst der Domeinen. Naast de Dienst der Domeinen zijn ook andere diensten (onder meer Staatsbosbeheer, het Bureau beheer landbouwgronden) met beheer van gronden van de Staat belast. Vorm en inhoud van het beheer zijn daarbij onderling verschillend.

1.2. *Het beheer door de Dienst der Domeinen ten aanzien van landbouwgronden van de Staat*

Hieronder in dit verband te verstaan:

De aan de Staat in eigendom toebehorende gronden, welke *uitsluitend* zijn bestemd voor de uitoefening van de landbouw en daartoe door de Dienst der Domeinen aan derden in pacht of erfpacht zijn uitgegeven (circa 120 000 ha, waaronder ruim 3300 boerderijen).

1.3. *Omschrijving overheidsbetrokkenheid met de voorziening*

De betrokkenheid van de Dienst der Domeinen met deze gronden vloeit voort uit de verantwoordelijkheden van de Minister van Financiën ten aanzien van de financieel-economische belangen van de Staat in het algemeen en het domeinbeheer in het bijzonder. De aard en omvang van de betrokkenheid met deze gronden worden binnen dat kader bepaald door de taken van de Dienst der Domeinen als domeinbeheerder en als materieel beheerder.

Genoemde taken bestaan in hoofdzaak uit:

- a. de zorg voor het behoud van de eigendom;
- b. de uitoefening van de rechten en nakoming van de verplichtingen van de Staat als eigenaar;
- c. de zorg voor het doen beantwoorden van de gronden aan hun bestemming;
- d. de zorg voor het onderhoud, de instandhouding en zo nodig verbetering van de eigendom;
- e. de vervreemding.

1.4. *Financiën en personeel*

De globale toerekening van middelen en uitgaven ten behoeve van het beheer van agrarische domeinen, exclusief de bedrijven in eigen beheer is als volgt: (begroting 1982)

Middelen: 83 mln. (ten behoeve van algemene middelen)

Uitgaven: 30,1 mln.

Verschil: 52,9 mln.

2. **Evaluatie**

2.1. *Historie*

Aanvankelijk werden de domeinbedrijven alleen in pacht uitgegeven. Bij pacht krijgt de grondgebruiker van de Staat de grond en gebouwen in gebruik.

In het begin van de 60-er jaren is de uitgiftemodaliteit van erfpacht geïntroduceerd. Bij erfpacht wordt een zakelijk recht op de grond verleend; de erfpachter moet zelf de woning en de bedrijfsgebouwen stichten. De grondgebruiker betaalt een canon welke gerelateerd is aan de pacht prijs voor de grond verminderd met de zakelijke lasten (voornamelijk waterschapslasten), welke voor rekening van de grondgebruiker (erfpachter) komen. De erfpachtsuitgifte – zowel bij eerste uitgifte als de omzetting van pacht in erfpacht – is een jaar of vijf geleden in beginsel gestaakt. Als gevolg van de koppeling van de canon aan de pacht prijs had de erfpachter namelijk een zakelijk recht verkregen waarvoor hij niets behoefde te betalen en welk recht een aanmerkelijke vermogenswaarde ging vertegenwoordigen.

Tot 1965 heeft vooral de politiek zich met de *verkoop* van agrarische domeinen beziggehouden zonder dat er in de praktijk iets gebeurde.

In 1967 werd het uitgiftebeleid onder het toenmalige kabinet aanzienlijk verruimd. De volgende punten dienden daarbij in acht te worden genomen:

- a. prijsvorming;
- b. verkoopvoorwaarden;
- c. planologische afbakening;
- d. categorieën gegadigden.

In de periode 1969–1971 bleek de belangstelling voor het kopen van agrarische domeinbedrijven miniem. Als oorzaken kunnen worden genoemd:

- a. de vrij hoge verkoopprijzen welke moesten worden betaald in relatie tot de beheerste pachtprizen;
- b. de Staat is een «veilige» verpachter.

2.2. *Probleemstelling 1*

2.2.1. Evaluatie

Bij de beantwoording van de vraag «kan de eigendom van de door de Dienst der Domeinen beheerde landbouwgronden van de Staat worden afgestoten», dienen de navolgende aspecten in overweging te worden betrokken:

- a. Het streven van de regering om speculatie in met gemeenschapsgelden verkregen landbouwgronden zoveel mogelijk tegen te gaan.
- b. De noodzaak om ter oplossing van knelpunten op het oude land uit eigen «voorraad» compensatie te kunnen bieden.
- c. De wenselijkheid om in eigen beheer actief mede te werken aan de uitvoering van het landbouwstructuurbeleid.
- d. De geringe belangstelling voor koop.

2.3. *Probleemstelling 2*

Deze heeft betrekking op de beleidsbepalende en beleidsuitvoerende functies.

A. *De beleidsbepalende functie*

Onder de beleidsbepalende functie wordt in dit verband verstaan het totaal van bemoeiingen met de onderwerpelijke landbouwgronden als geheel of afzonderlijk, welke de Minister van Financiën uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid in deze of uit hoofde van de mede-verantwoordelijkheid van de hoofden van andere departementen, aan zich ter behandeling en/of ter beslissing heeft voorbehouden. De invloed die van de verkoop van landbouwgronden zal uitgaan op de omvang van de overheidsbemoeiingen op het beleidsbepalende vlak, zal sterk afhankelijk zijn van de mate waarin de verkoop zal plaatsvinden. Gezien de mede-verantwoordelijkheid van enige ambtgenoten van de Minister van Financiën zal de verkoop van landbouwgronden ook van invloed zijn op hun bemoeiingen op het beleidsbepalende terrein.

B. *De beleidsuitvoerende functie*

Onder de beleidsuitvoerende functie wordt in dit verband verstaan het totaal van de bemoeiingen met de onderwerpelijke landbouwgronden dat door de Minister van Financiën aan de hoofden van de rentambten en inspecties der domeinen ter behandeling is opgedragen of ter beslissing is overgelaten. De motieven van deze bemoeiingen vloeien rechtstreeks voort uit doelstelling en taken van de Dienst der Domeinen ten aanzien van het beheer van Staatseigendommen in het algemeen en van deze landbouwgronden in het bijzonder. Daarbij kan wel de vraag worden gesteld: «zijn met behoud van deze motieven vormen van privatisering mogelijk, zo ja, hoe».

In zijn algemeenheid moet deze vraag bevestigd worden beantwoord, in zoverre dat inderdaad bepaalde facetten van de beleidsuitvoering voor privatisering vatbaar zijn.

3. Mogelijkheden tot privatisering

Voor wat betreft mogelijkheden tot privatisering moet ten aanzien van genoemde domeingronden nog onderscheid worden gemaakt tussen:

- a. de nog uit te geven gronden; dit zijn de gronden in Zuidelijk Flevoland, in totaal nog 10 000 à 15 000 ha;
- b. de door de dienst der Domeinen aan derden in de vorm van pacht of erfpacht in gebruik gegeven landbouwgronden van de Staat, in totaal circa 120 000 ha groot.

Ad a. Het is mogelijk de hier bedoelde oppervlakte grond vrij te verkopen. Aangezien deze grond nog niet geheel cultuurrijp is zou een eventuele verkoop gefaseerd moeten plaatsvinden over een periode van heden tot 1990. Ervan uitgaande dat op basis van de huidige prijzen voor de gronden f 30 000 à 35 000 per ha zou worden verkregen kan van de verkoop-transacties van deze gronden gedurende 8 jaar een opbrengst van f 50 mln. per jaar worden verwacht. Hier staat wel tegenover dat dan de doeleinden welke thans worden gediend met de uitgifte van gronden in de nieuwe polder zullen worden losgelaten (zoals ruilverkaveling, stadsuitbreidingen enzo-voorts) zullen worden vertraagd c.q. duurder zullen worden. Boeren die bij dit soort activiteiten zullen worden betrokken, zal geen vervangend bedrijf meer kunnen worden aangeboden en zij zullen derhalve moeten worden uitgekocht.

Niet verwacht mag worden dat deze boeren belangstelling zullen hebben voor het kopen van grond, zeker niet als hiervoor zogenaamde vrije marktwaarde moet worden betaald.

Het moet niet uitgesloten worden geacht dat verkoop in de zogenaamde vrije sector wel tot resultaten zal leiden. Zoals hiervoor vermeld betekent dit het opgeven van de algemene belangen welke thans met de uitgifte van de gronden worden gediend. Jaarlijks worden door overplaatsing van boeren naar Zuidelijk Flevoland door de diverse overheidsorganen ettelijke miljoenen bespaard. Dit bedrag moet dus in mindering worden gebracht op het te ontvangen verkoopbedrag. Daarnaast zal als gevolg van de verkoop de gemeenschap jaarlijks ook netto pachtopbrengsten gaan derven welke kunnen worden gesteld op f 450 per ha/per jaar.

Ad b. In totaal zijn ongeveer 120 000 ha agrarische domeingronden in pacht en erfpacht uitgegeven. Zeer globaal gesteld komt in beginsel 3/4 gedeelte van de hierboven vermelde oppervlakte voor verkoop in aanmerking. Het niet voor verkoop bestemde gedeelte, moet om uiteenlopende en voornamelijk planologische redenen staatseigendom blijven. Er mag niet worden verwacht dat bij verkoop tegen een reële prijs en onder normale voorwaarden veel belangstelling zal bestaan bij de grondgebruikers. Uitgaande van een reële prijs zou voor de betreffende oppervlakte van 90.000 ha f 2,0 à 2,5 miljard moeten worden gevraagd.

Veronderstellende dat met een dergelijke verkoop 10 jaar zou zijn gemoeid, zou kunnen worden «gerekend» op een jaarontvangst van ruim f 200 mln. Totale verkoop van de agrarische domeinen zal alleen mogelijk zijn indien de vraagprijs drastisch wordt verlaagd, waarbij moet worden gedacht aan maximaal f 10 000 à 15 000 per ha, hetgeen neerkomt op een halvering van het thans reëel te achten bedrag. Voor de Staat derhalve een kapitaalverlies in de orde van grootte van ruim f 1 miljard.

Liquidatie van het agrarisch domeinbestand betekent voor de Staat een blijvende opbrengstderving in de vorm van canons – en netto pachtbedragen voor een totaal van circa f 35 mln. Op den duur staat hiertegenover een besparing op de personele kosten van de bij het beheer betrokken domein-ambtenaren van f 5 mln. per jaar. Het gaat om circa 100 arbeidsplaatsen waaronder enkele in de beleidsbepalende sfeer. In de praktijk komt het erop neer dat een eventuele verkoop van agrarische domeinen zich zal beperken tot de jaarlijks vrij van pacht komende oppervlakte grond. Dit

resulteert in een potentiële verkoopmogelijkheid van rond 200 ha per jaar (opbrengst op de vrije markt f 5 mln. per jaar). Voor afslanking van het domeinapparaat hebben deze betrekkelijk kleine verkopen voorlopig een gering effect. Het domeinbeheer zal hierdoor niet doelmatiger worden.

Privatisering van bepaalde facetten van de beleidsuitvoerende functie

Bij de dienst der Domeinen is tot dusver het uitgangspunt geweest dat het beleid en de controle op de uitvoering van het beheer in de dienst zelf dient plaats te vinden. Daarbij worden de uitvoerende werkzaamheden welke nodig zijn voor een goed domeinbeheer zoveel mogelijk door particulieren verricht. De bemoeiing van de dienst der Domeinen beperkt zich tot het voeren van «de directie». De vraag kan worden gesteld of deze toezichhoudende functie nog voor verdere privatisering in aanmerking komt.

Gedacht zou kunnen worden aan de inschakeling van instellingen en bedrijven die zich bezighouden met cultuurtechnische werken en met particuliere rentmeesterskantoren. Tegenover een eventuele afslanking van het domeinapparaat – en de hiermee verband houdende kostenbesparing – staan de kosten van de in te schakelen functionarissen van derden – medewerkers van de hiervoor bedoelde instellingen en dergelijke. Inschakeling van derden bij de directievoering zou voor de Staat meer kosten met zich kunnen brengen. Dit vereist nader onderzoek. Op punten van het praktische domeinbeheer is een verdere privatisering te overwegen (onder meer jachtbeheer Noordoostpolder en Oostelijk Flevoland en gebouwenonderhoud).

4.3.8. Ministerie van Financiën

DOMEINEN: BEDRIJVEN IN EIGEN BEHEER

1. Omschrijving onderwerp

Door de Staat (Financiën, Domeinen) worden de navolgende bedrijven in eigen beheer geëxploiteerd.

	Aantal bedr.	Gemiddelde bedr.-grootte (ha)	Totale oppervlakte cultuurgrond (ha)
Wieringermeer	5	51	513
Noordoostpolder	29	38	1094
Oostelijk Flevoland	35	41	1429

De uitgaven van de bedrijven in eigen beheer worden voor 1982 geraamd op f 25,1 mln., terwijl de opbrengsten geraamd worden op f 24,6 mln.

Hieronder wordt in dit verband verstaan het door de Staat (Financiën, Domeinen) in eigen beheer exploiteren van landbouwbedrijven in de genoemde IJsselmeerpolders. De reden van de exploitatie vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën voor het beheer van de in genoemde polders gelegen agrarische domeinen welke zijn verpacht of in erfpacht uitgegeven.

De exploitatie geschiedt naar het voorbeeld van particuliere landbouwbedrijven in de polders. De Minister van Financiën laat zich met betrekking tot deze bedrijven adviseren door de «Commissie van advies voor de exploitatie van landbouwbedrijven in eigen beheer» onder leiding van een neutrale voorzitter en waarin naast ambtelijke leden vertegenwoordigers van het landbouwbedrijfsleven zitting hebben.

De doelstelling van de bedrijven in eigen beheer luidt als volgt:

1. het verkrijgen van gegevens en inzichten omtrent de invloeden die van de technische en de algemene economische ontwikkelingen uitgaan op de bedrijfsopzet en de bedrijfsvoering in verband met het ontwerpen en inrichten van nieuwe gebieden;
2. het verschaffen van gegevens die voor een doelmatig en verantwoord eigenaarsbeheer onmisbaar zijn en die niet op andere wijze kunnen worden verkregen.

2. Evaluatie

De hiervoor omschreven doelstellingen van de bedrijven in eigen beheer zijn nog steeds van kracht. De bedrijven leveren gegevens welke voor een doelmatig en verantwoord eigenaarsbeheer onmisbaar zijn. Wel kan de vraag worden gesteld in welke mate de Staat bedrijven in eigen beheer moet blijven exploiteren, dit bezien in het licht van de doelstellingen. Toetsing aan deze doelstellingen heeft duidelijk gemaakt dat de bedrijfstypen met een ingewikkelde bedrijfsstructuur (met name de gemengde akkerbouw-/tuinbouwbedrijven, de weide- en fruitteeltbedrijven) qua opzet en bedrijfsvoering onvoldoende representatief kunnen worden geacht voor soortgelijke door Domeinen in pacht en erfpacht uitgegeven bedrijven.

Eind februari jongstleden heeft de Minister van Financiën besloten om in een tijdsbestek van ten hoogste vijf jaar in de Noordoostpolder en in Oostelijk Flevoland de genoemde bedrijfsgroepen af te stoten waarmee een situatie wordt bereikt waarin – zoals thans in de Wieringermeer – het eigen-beheer (E.B.-)areaal uitsluitend uit akkerbouwbedrijven bestaat.

Deze laatste bedrijfsgroep levert voldoende financieel perspectief. Exploitatie in eigen beheer van de akkerbouwbedrijven levert de Staat globaal het dubbele op van hetgeen in geval van verpachting zou worden ontvangen.

3. Privatiseringsvarianten

Als privatiseringsvarianten ten aanzien van de 74 door de Dienst der Domeinen in eigen beheer geëxploiteerde landbouwbedrijven in de IJsselmeerpolders kunnen worden onderscheiden:

1. de volledige opheffing van de 74 landbouwbedrijven;
2. handhaving van het instituut van de eigen exploitatie als zodanig, doch met opheffing van die bedrijfsgroepen welke qua opzet en bedrijfsvoering niet langer als voldoende representatief zijn te beschouwen voor soortgelijke in pacht en erfpacht uitgegeven bedrijven.

Ad 1. Algemeen

De eigen exploitatie van de 74 landbouwbedrijven in de IJsselmeerpolders vervult in tweeërlei opzicht een functie bij het beheer van in pacht of erfpacht uitgegeven landbouwgronden en wel:

- a. het verkrijgen van betrouwbare gegevens over bedrijfsresultaten;
- b. het uit eigen hand verkrijgen van ervaringsgegevens met betrekking tot de bedrijfsvoering van landbouwbedrijven.

Het wegvallen van de eigen exploitatie als informatiebron voor de domeinbeheerders kan een doelmatig eigenaarsbeheer in negatieve zin beïnvloeden. Het is niet mogelijk dit in geld uit te drukken.

De functionele reductie van de overheidsbemoeienis

De volledige opheffing van de 74 landbouwbedrijven zal tot gevolg hebben dat de Dienst der Domeinen niet langer landbouwbedrijven in eigen beheer zal exploiteren en dat derhalve de gronden met gebouwen worden geplaatst onder het beheersregime van die dienst ten aanzien van landbouwgronden van de Staat.

De financiële/bedrijfseconomische effecten voor de overheid

De slechte bedrijfsresultaten in de laatste jaren van een aantal bedrijfs-groepen zijn voor de Minister van Financiën aanleiding geweest te besluiten tot een vrij drastische inkrimping van het aantal bedrijven in eigen beheer. Bij volledige opheffing van het eigen-beheer-areaal zouden tevens de voor de Staat winstgevende akkerbouwbedrijven worden afgestoten.

Consequenties voor de werking van de markt

Het verpachte areaal kan met een volledige afstoting van het eigen-beheer-areaal met circa 3000 ha worden vergroot. Op de markt van landbouwpro-dukten zal dit geen effect hebben.

Maatschappelijke effecten

Tot dusver is het gebruikelijk geweest dat bij afstoting van landbouwbe-drijven de zittende bedrijfsleiders in de gelegenheid werden gesteld hun bedrijf te pachten. Er kan van worden uitgegaan dat indien de hierbedoelde 74 bedrijven aan de bedrijfsleiders in pacht zouden worden aangeboden het merendeel hiervan gebruik zou maken. De overige bedrijfsleiders (10 à 20) zouden moeten afvloeien (VUT of wachtgeld).

Van de c.a.o.-medewerkers kan wellicht een deel in dienst treden bij de toekomstige pachters, van de overigen zullen de jaarcontracten niet worden hernieuwd. De 2 inspecteurs en de 12 medewerkers van de administratie zullen moeten worden ontslagen.

Ad 2. Algemeen

De afstotingsoperatie van 22 bedrijven in eigen beheer is in volle gang; getracht wordt per 1 mei 1983 de zaak te hebben afgerond. Verwacht wordt dat de te handhaven bedrijven in eigen beheer (akkerbouwbedrijven) ongeveer het dubbele zullen opbrengen dan bij verpachting.

In geld uitgedrukt komt dit neer op een batig saldo voor de Staat van f 1 à 2 miljoen per jaar. Wat de personele consequenties van de partiële afstoting betreft wordt nog opgemerkt dat het merendeel van de bedrijven aan een bedrijfsleider kan worden verpacht. Enkele bedrijfsleiders (ten hoogste 5) zullen gebruik maken van de VUT-regeling of met reorganisatieontslag gaan. Van de in totaal 16 c.a.o.-medewerkers zullen er waarschijnlijk 7 niet meer op het te verpachten bedrijf nodig zijn. Deze inkrimping zal op wat langere termijn gevolgen voor de omvang van de administratie hebben.

4.3.9. Ministerie van Financiën

DIENT VAN DE WAARBORG

1. Omschrijving onderwerp

De Dienst van de Waarborg keurt platina, gouden en zilveren voorwerpen en voorziet deze van rijksstempelmerken, waaronder het gehaltemerk dat één van de wettelijk vastgestelde gehalten aangeeft. Verder worden op verzoek gehalteproeven gedaan, welke geen waarborg tot gevolg hebben en wordt regelmatig informatie op het gebied van edelmetaal verstrekt. Voor deze werkzaamheden worden in principe kostendeckende tarieven geheven. De uitgaven van de waarborg worden in 1982 geraamd op f 6,1 mln., terwijl f 5,3 mln. aan opbrengsten wordt verwacht.

2. Evaluatie

De keuring van gouden en zilveren voorwerpen, die oorspronkelijk in handen van de gilden was, is in 1813, vooral vanwege de sindsdien ingeslopen belasting op gouden en zilveren voorwerpen een taak van de rijksoverheid geworden. Met de afschaffing van deze belasting in 1953 verdween tevens één van de motieven waarom de waarborg een overheids-

taak is. Een ander motief, de publieksgarantie, is gehandhaafd en zelfs nog uitgebreid door ook platina voorwerpen daarin te betrekken. Hoewel deze publieksgarantie op zich een waardevolle zaak is, dient daarbij bedacht te worden dat ook voor vergelijkbare artikelen als antiek of edelstenen niet een dergelijke garantie bestaat, terwijl er op dit moment ook geen druk wordt uitgeoefend om deze in te stellen. Tevens kan de vraag gesteld worden of deze garantie alleen op deze wijze tot zijn recht kan komen. Zo fungeren op dit moment in Nederland een aantal andere waarmerken die ook redelijk voldoen, zoals het Wolmerk.

Opgemerkt kan worden dat, behalve West-Duitsland en Italië die een fabrikantenwaarborg kennen, de andere Westeuropese landen een staatswaarborg kennen.

3. Varianten

3.1. Overdracht aan een privaatrechtelijke organisatie onder toezicht van de overheid

In deze variant wordt de keuring en stempeling overgedragen aan een privaatrechtelijke organisatie bijvoorbeeld de federatie goud en zilver, waarbij de overheid zich beperkt tot de thans reeds bestaande controletaak en tot het toezicht op de uitvoering van de waarborg, door de betrokken organisatie. Waarschijnlijk heeft deze variant geen vermindering van publieksgarantie tot gevolg.

3.2. Overdracht aan een privaatrechtelijke organisatie zonder overheidsbemoeienis

In dit geval wordt zowel de keuring en de stempeling als de controle en het toezicht op uitvoering en naleving van de waarborgbepalingen verricht door de privaatrechtelijke organisatie. Voor de overheid vervallen in dat geval zowel de totale opbrengsten als de totale uitgaven. Op voorhand kan niet gezegd worden of de kosten door privatisering verlaagd zullen worden. Of bij deze variant de publieksgarantie in dezelfde mate gehandhaafd blijft, zal afhangen van de mate waarin de desbetreffende organisatie vertrouwen weet te winnen en van de wijze waarop en de mate waarin de controlerende en toezicht houdende taken worden uitgeoefend. De ervaringen met privaatrechtelijke keuringsorganisaties zijn over het algemeen positief (bijvoorbeeld Kema).

3.3. Overdracht aan individuele ondernemers met repressief toezicht van de overheid

Bij deze variant wordt de keuring en de stempeling van voorwerpen verricht door de vervaardigers of door de importeurs. De bemoeienis van de overheid beperkt zich in dit geval tot het uitoefenen van repressief toezicht. Deze vorm vereist, indien wordt gekozen om dezelfde garantie te verlenen, een intensieve controle.

3.4. Verzelfstandiging

De verzelfstandiging van de onderhavige kleine dienst behoeft door de toepassing van het profijtbeginzel per saldo niet kostenverhogend te werken.

4. Gevolgen

Uitvoering van de varianten zal enige tijd vergen omdat kennis, apparatuur en eventueel accommodatie overgedragen moeten worden. Bij privatisering valt te verwachten dat zowel vanuit het bedrijfsleven (Federatie goud en zilver) als de consumentenorganisaties protesten komen.

DEFENSIEBEDRIJVEN

1. Onderwerp

Uitgangspunt voor de studie zijn geweest de Defensiebedrijven die in het eindrapport «Studie Defensiebedrijven (SDB) in de jaren tachtig» als zodanig zijn aangemeld.

2. Opzet onderzoek

Bij het privatiseringsonderzoek zijn twee categorieën onderscheiden:

- a. die, waarbij Defensie zelf verantwoordelijk blijft voor de taak, maar de uitvoering overlaat aan de nationale civiele industrie;
- b. die, waarbij Defensie de taak geheel afstoot naar de nationale civiele industrie.

Daarbij is onderzocht de «nuloptie», waaronder wordt verstaan het uitbesteden van alle werkzaamheden die vallen onder de definitie van hoger onderhoud. Deze wordt aan de hand van met betrekking tot het overheidsbeleid geldende motieven en criteria vergeleken met de huidige situatie.

3. Onderzoekresultaten

De korte tijd die beschikbaar was voor de studie liet geen ruimte voor een uitgebreide bedrijfseconomische vergelijking tussen Defensiebedrijven en particuliere bedrijven. Volstaan is met het geven van de volgende kentallen (prijspeil 1981):

1. personele kosten f 374 mln.;
2. materiaalverbruik f 136 mln.;
3. afschrijving en onderhoud aan duurzame produktiemiddelen f 25 mln.;
4. onderhoud gebouwen en terreinen f 13 mln.

Hoger onderhoud is gecentraliseerd en vraagt jaarlijks 6 623 000 manuren. Hiervan wordt nu 15% uitbesteed bij de nationale civiele industrie en daarmee is een bedrag van circa f 120 mln. gemoeid.

Bij Defensie was reeds een studie gestart met betrekking tot Defensiebedrijven. Eén van de onderwerpen daarbij is een onderzoek naar de mogelijkheden tot verdergaande privatisering van het hoger onderhoud. Om tot een verantwoorde keuze te geraken ten aanzien van inbesteden danwel uitbesteden worden de volgende uitgangspunten in acht genomen:

1. het onderhoud moet gedurende de gehele levensduur van het materiaal kunnen worden gegarandeerd om de operationele eenheden in staat te stellen hun taak uit te voeren (militair-operationeel criterium);
2. het onderhoud moet zo doelmatig mogelijk worden uitgevoerd (economisch criterium);
3. er moet rekening worden gehouden met de grenzen, die een verantwoord personeelsbeleid stelt (sociaal criterium).

Deze uitgangspunten dienen in de studie mede te worden heroverwogen.

Het onderzoek zal uiterlijk 1985 gereed kunnen zijn. Hoewel op grond van vooral militair-operationele overwegingen volledige privatisering van het hoger onderhoud niet mogelijk lijkt, ligt het in de verwachting dat een verdergaande uitbesteding tot besparingen zal kunnen leiden. Wel moet dan vast komen te staan dat uitbesteding van hoger onderhoud metterdaad doelmatiger zal zijn. Gelet op de bedrijfsgrootte van vergelijkbare civiele bedrijven wordt de schaalomvang van de defensiebedrijven zodanig geacht dat moderne bedrijfsvoering kan worden gegarandeerd.

Om meer inzicht te kunnen verkrijgen over de omvang van eventuele besparingen en de wijze waarop die kunnen worden bereikt, is voortzetting van de Studie Defensiebedrijven geboden. De werkgroep beveelt de voortgang en zo mogelijk bespoediging van deze studie ten eerste aan.

4.3.11. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

DIENT VAN HET KADASTER EN DE OPENBARE REGISTERS

1.1. Inleiding

In 1970 werd binnen het Ministerie van Financiën een Dienst van het Kadaster en de Openbare Registers afgesplitst van de belastingdienst.

Sedert 1973 vormen het Kadaster en de Openbare Registers (Kadaster) een dienst van het departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het Kadaster verzorgt de registratie en meting van onroerend goed met het oog op de rechtszekerheid bij het rechtsverkeer. Het Kadaster is mede een overheidsdienst voor de ondersteuning van taken van publiek-rechtelijke aard, zoals: ruimtelijke inrichting, ruilverkaveling, belasting-heffing lagere overheden, stemrecht bij waterschappen, onteigening. Het Kadaster is dus dienstverlenend zowel ten opzichte van de particuliere sector als de overheid.

1.2. Financiën en personeel

Voor 1982 worden voor het Kadaster de kosten op f 246,1 mln. en de opbrengsten op f 189,1 mln. geraamd. Het streven is het Kadaster in de nabije toekomst kostendekkend te maken. Het totale personeelsbestand is in dit jaar 3658.

1.3. Het kadastrale informatiesysteem

Onder het kadastrale informatiesysteem wordt verstaan het systeem van de Openbare Registers, de kadastrale registratie en de kadastrale kaarten. In de Openbare Registers worden feiten genoteerd – rechtshandelingen – die voor de rechtstoestand van het onroerend goed van belang zijn. Inschrijving in de openbare registers is noodzakelijk wil de rechtshandeling rechtsgeldig zijn.

Het kadastrale informatiesysteem is te splitsen in een administratief deel (vooral: bewaring) en een landmeetkundig-kartografisch deel, elk goed voor circa 1/3 deel van de totale capaciteit van het Kadaster.

Productie en distributie van de diensten in het kader van het kadastrale informatiesysteem worden vrijwel volledig verzorgd door de overheid. Slechts een klein gedeelte van de landmeettechnische en landmeetkundige administratieve werkzaamheden wordt uitbesteed.

1.4. Ruilverkaveling en landinrichting

Het Kadaster verricht werkzaamheden bij de voorbereiding en uitvoering van landinrichtingsactiviteiten, met name ruilverkaveling. Naast het aspect rechtszekerheid is hier vooral sprake van een inbreng in het rijksbeleid terzake van de ruimtelijke inrichting.

1.5. Grootchalige basiskaart van Nederland (G.B.K.N.)

Sedert 1975 vervaardigt het Kadaster de G.B.K.N. Doel van deze basiskaart is uitwisseling van gegevens en spreiding van kosten van vervaardiging. Gebruikers van de G.B.K.N. zijn veelal gemeenten, nutsbedrijven en het Kadaster zelf.

1.6. Onderzoek en ontwikkeling

Er blijft naast bovenstaande activiteiten slechts een kleine restgroep overige activiteiten: onderzoek, bijzondere opdrachten en dergelijke.

2.1. Evaluatie en mogelijkheden van privatisering

Kadastraal informatiesysteem

De oudste in ons land bekende kadastrale boekhoudingen zijn die van waterschappen en steden en stammen uit de middeleeuwen.

Het verkrijgen van een grondslag voor belastingheffing was een van de belangrijkste motieven om bezit aan onroerend goed te registreren. Tijdens de Bataafse Republiek en daarna in het Koninkrijk Holland werd een landelijk kadaster opgezet. Dat landelijke kadaster had een fiscaal doel namelijk het heffen van een algemene grondbelasting.

Veel meer dan een grondslag voor belastingheffing is het kadastraal informatiesysteem thans een waarborg voor rechtszekerheid bij het kopen en verkopen van onroerend goed alsmede een instrument bij de ruimtelijke (her)inrichting van het land. Met behoud van de belangrijkste motieven die thans gelden (vooral rechtszekerheid, in mindere mate grondslag voor belastingheffing) is vooral te denken aan uitbesteding van landmeetkundig kartografisch werk als vorm van privatisering (vergelijk ook de situatie in het buitenland).

Thans vindt uitbesteding – die in beginsel zeer goed mogelijk is zonder dat het aspect rechtszekerheid wordt geschaad – slechts zeer incidenteel plaats. De gespecialiseerde technische kennis die hiervoor nodig is, is aanwezig bij ingenieursbureaus en landmeetkundige bureaus. Een voordeel van uitbesteding is het gemakkelijker worden van de aanpassing van de ingezette capaciteit ten opzichte van het werkaanbod.

Ruilverkaveling en landinrichting

De activiteiten van het Kadaster met betrekking tot ruilverkaveling dateren uit de jaren twintig, de tijd dat de ruilverkaveling van de grond kwam. Na de Tweede Wereldoorlog namen deze een grote vlucht. Als privatiseringsmogelijkheid kunnen worden genoemd een grotere mate van uitbesteding, vooral in de sfeer van de landmeetkundige en fotogrammetrische werkzaamheden. Hiervoor is gespecialiseerde kennis aanwezig in de particuliere sector.

Grootschalige basiskaart van Nederland

Het nut van de G.B.K.N. werd bij de introductie in de jaren zeventig vooral gelegen geacht in de gezamenlijke aanpak van grootschalige kaartvervaardiging, resulterend in kostenbesparingen bij gezamenlijke gebruikers. Voorts is het een coördinatiemiddel bij de uitwisseling van gegevens. Een nagenoeg volledige uitbesteding van de werkzaamheden is mogelijk, met uitzondering van een stuk toezicht en regelgeving om de nodige uniformiteit te betrachten.

Andere privatiseringsmogelijkheden

Hiervoor is, met behoud van de thans nog geldende motieven die vooral zijn gelegen in de sfeer van de rechtszekerheid, de nadruk gelegd op uitbesteding als privatiseringsmogelijkheid. Een andere mogelijkheid tot privatisering bestaat in het omzetten van de Dienst in een staatsbedrijf. Het optreden als bedrijf bijvoorbeeld in de sfeer van de G.B.K.N. kan worden gesteund door een meer bedrijfseconomisch ingericht beheer.

In het streven naar kostendekkendheid zouden bijvoorbeeld de kosten van rente en afschrijving op omvangrijke automatiseringsprojecten duidelijk naar voren dienen te komen. Wanneer uitbestedingsmogelijkheden hierbij stuiten op de hindernis die het rechtszekerheidsaspect opwerpt dan is er nog een vorm van privatisering denkbaar, namelijk het instellen van de figuur «beëdigde particulier», vergelijkbaar met in Nederland de notaris. Wanneer het puur technische meten gepaard gaat met juridische interpretaties en consequenties zou deze vorm kunnen worden toegepast. Deze figuur is met betrekking tot het Kadaster in tegenstelling tot gewone uitbesteding nieuw en sluit minder goed aan bij de constructie van ons systeem van rechtszekerheid.

2.2. Bedrijfseconomisch onderzoek

Op sommige onderdelen is een vergelijking mogelijk met de kosten van soortgelijke, particulier verstrekte voorzieningen, met name op die gebieden waar thans uitbesteding plaatsvindt of waar het produkt van het Kadaster moet concurreren met alternatieven van particuliere bureaus of met eigen diensten van lagere overheden. Op die terreinen (denk aan het kadastrale informatiesysteem) waar sprake is van conjunctuurgevoeligheid lijkt uitbesteden van de piekbelasting goedkoper dan het zelf in dienst houden van een vaste capaciteit.

Of totaal uitbesteden voordeliger is dan in eigen beheer houden is niet met harde cijfers te staven. Wel is er nu al een markt waarop ingenieurs- en landmeetkundige bureaus hun diensten aanbieden. Door meer uit te besteden zou de concurrentie kunnen toenemen zodat het kostenpeil kan worden gedrukt.

Hoewel geen harde cijfers voorhanden zijn, bestaat de indruk dat vervaardiging van de G.B.K.N. door particuliere ingenieurbureaus zeker niet duurder is. Bovendien zijn de relatief kleine ingenieurbureaus vaak beter in staat sneller in te spelen op de behoefte van de markt dan een grote overheidsdienst (flexibel-management).

3.1. Financiële effecten

Een omzetting in een staatsbedrijf zou met zich brengen dat een aantal verscholen kosten gemakkelijker zichtbaar wordt gemaakt. Kosten en opbrengsten, gebod in een systeem van meerjarige plannen, zouden makkelijker met elkaar kunnen worden geconfronteerd. De bedrijfseconomische en budgettaire effecten van (meer) uitbesteden zijn zonder nader onderzoek nauwelijks aan te geven. Van bepaalde werkzaamheden die ook nu al worden uitbesteed is het evident dat uitbesteding voordeliger is.

3.2. Tijdspad

Alvorens meer uitbesteding te overwegen zou moeten worden nagegaan of de capaciteit van delen van het Kadaster moeten worden aangepast aan het actuele werkaanbod. Meer uitbesteden bij die onderdelen waar conjunctuurgevoeligheid aanwezig is, wordt met name actueel wanneer de onroerend goedmarkt weer aantrekt. De creatie van het figuur van beëdigd particulier gekoppeld aan opleidingseisen en het opzetten van bureaus zou geruime tijd eisen.

4.3.12. Ministerie van Verkeer en Waterstaat

RIJKSAUTOMOBIELCENTRALE

1. Omschrijving onderwerp

De Rijksautomobielcentrale is in 1936 bij Koninklijk Besluit (KB) opgericht (RAC). Zij werd gevestigd te 's-Gravenhage en onder beheer gesteld van het Staatsbedrijf der PTT. In de organisatie van PTT maakt de RAC deel uit van de hoofddirectie Technische Zaken.

De RAC heeft geen bemoeiingen met de voertuigen van de Ministeries van Defensie en Landbouw en met die van de Politietechnische Dienst van de Rijkspolitie en van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders. Een aantal door het Rijk gesubsidieerde instellingen en enkele lagere overheidsorganen maken op basis van vrijwilligheid gebruik van de diensten van de RAC.

De taak van de rijksautomobielcentrale kan als volgt worden samengevat:

- a. het aanschaffen van motorvoertuigen ten behoeve van de Rijksinstellingen;
- b. het verlenen van bemiddeling bij het aanschaffen van onderdelen, uitrustingsstukken en verbruiksstoffen;
- c. de zorg voor het onderhoud en herstel;
- d. het toezicht op het onderhoud en herstel, voor zover niet in eigen beheer uitgevoerd en de controle van de deswege ontvangen rekeningen;
- e. het geven van adviezen betreffende automobielen en het gebruik daarvan.

Naast deze «algemene» taak ten behoeve van de Rijksinstellingen (inclusief de PTT) heeft de RAC een «bijzondere» taak ten behoeve van PTT: zij treedt op als eigenaar en beheerder van het PTT-motorvoertuigenpark. De voertuigen worden op huurbasis ter beschikking gesteld van de PTT-dienstonderdelen. In het kader van haar beheersfunctie verricht de RAC een aantal met dit beheer verband houdende activiteiten.

Het personeelsbestand omvat circa 530 medewerkers. Begroting exploitatielasten 1982 (op basis van de meerjarenbegroting 1982–1986, prijspeil 1981); f 190,4 mln. In deze kosten zijn niet begrepen de aanschaffingskosten, en de uitrusting en de inrichting van de voertuigen; wel zijn inbegrepen de betreffende afschrijvingen. De lasten worden volledig gedekt uit de baten.

2. Evaluatie

De Rijksautomobielcentrale is ingesteld om de samengebundelde deskundigheden en specialismen die ter beschikking stonden van PTT om efficiëntie-redenen ook ter beschikking te kunnen stellen van de overige departementen en rijksinstellingen.

Sinds 1937 is er een aantal ontwikkelingen geweest – die zonder de in het KB geformuleerde taakstelling aan te tasten – hebben geleid tot veranderingen in de taakuitvoering van de RAC. Deze ontwikkelingen zijn:

- een sterke toeneming van het gebruik van motorvoertuigen en een sterk variërend aanbod van merken en van typen binnen een bepaald merk;
- een toenemende differentiatie in de gebruiksdoelen van de voertuigen bij de overheid;
- ontwikkelingen in het vlak van de milieuzorg en het streven naar energiebesparing;
- voorts heeft zich met betrekking tot het aanschaffingsbeleid een ontwikkeling voltrokken in de richting van een toenemende behoefte aan bundeling en coördinatie van overheidsvraag. De bundeling heeft onder meer ten doel om tot een betere inpassing te komen van het aanschaffingsbeleid in met name het economische structuur beleid, dat onder meer gericht is op het vergroten van het innovatieve vermogen van het bedrijfsleven.

Al deze ontwikkelingen vereisen een zekere bundeling van specialistische kennis om een verantwoord aanschaffingsbeleid van voertuigen van de Rijksoverheid te kunnen blijven realiseren. Daarnaast is het voor een goed aanschaffingsbeleid van zekere waarde te beschikken over een zekere ervaring met betrekking tot het beheer en de exploitatie van verschillende categorieën voertuigen. In dat kader kan worden gesteld dat de RAC zich beperkt tot eigen beheer voor zover dat nodig is om niet volledig afhankelijk te zijn van het bedrijfsleven dan wel de aan derden opgedragen werkzaamheden op prijs en kwaliteit te kunnen beoordelen.

Wat betreft de bedrijfseconomische aspecten kan worden gesteld dat het overgrote deel van de exploitatiekosten voortvloeit uit de activiteiten ten behoeve van PTT. De activiteiten ten behoeve van PTT worden kostendek-

kend uitgevoerd; de daarmee gemoeide kosten worden in rekening gebracht aan de PTT-dienstonderdelen en uiteindelijk in de PTT-tarieven doorberekend. Of – en zo ja in hoeverre – de aan de andere Rijksinstellingen in rekening gebrachte kosten ten laste van het Rijk komen dan wel uit opbrengsten van die instellingen worden gedekt, is niet bekend. Een gedetailleerde vergelijking van de kosten van de RAC-activiteiten met soortgelijke particuliere voorzieningen was in het korte tijdsbestek van dit onderzoek niet mogelijk.

Een vergelijking met betrekking tot onderhouds- en herstelwerk is enkele jaren geleden uitgevoerd naar aanleiding van een opmerking van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot het verschil in het RAC-werkplaatsuurtarief en de uurtarieven van particuliere autobedrijven. Over het resultaat van die vergelijking is de Rekenkamer ingelicht door middel van een brief van de directeur-generaal van PTT waarvan een afschrift is bijgevoegd als bijlage III bij het deelrapport.

Bij een uitwerking en actualisatie van het vergelijkend bedrijfseconomisch onderzoek zouden de analyse van de Algemene Rekenkamer en de reactie daarop van de directeur-generaal als elementen kunnen worden meegenomen.

3. Mogelijkheden van privatisering

Met betrekking tot privatiseringsvormen die – met behoud van de thans geldende motieven voor de overheidsbemoeienis – mogelijk zijn, kan het volgende worden opgemerkt.

Gegeven de beperkte tijd en de complexibiliteit van het onderwerp moest worden volstaan met de volgende globale analyse.

Variant 1: Privatisering van de niet specifiek ten behoeve van PTT uitgevoerde taken, zulks met uitzondering van de aanschaffing van de voertuigen en seriematig te verwerken uitrustings- en inrichtingscomponenten.

Meer concreet betekent dit dat de zorg voor – alsmede het toezicht op het onderhoud en herstel en de daaraan verbonden factuurcontrole – komt te vervallen voor alle niet-PTT diensten. Ook de «formele» advisering van deze diensten – anders dan in het vlak van de keuze van merken en typen – wordt dan beëindigd. Voor de omvang van het takenpakket van de RAC betekent dit dat circa 10% van het in eigen beheer uitgevoerde onderhouds- en herstelwerk komt te vervallen, alsmede ruim 30% van de bemoeienis met het door derden uitgevoerde onderhoud en herstel. De omvang van het advieswerk is niet te kwantificeren.

Variant 2: Maximalisering van de uitbesteding van onderhouds- en herstelwerkzaamheden.

In het kader van de beleidsvoering heeft de RAC steeds haar aandacht gericht op een mogelijke vergroting van de mate van uitbesteding. Die mogelijkheden zijn aan beperkingen gebonden omdat daarbij onder meer met de volgende elementen rekening moet worden gehouden:

- behoud van specialistische kennis op het gebied van de exploitatie van motorvoertuigen ten behoeve van het (overheids)aanschaffingsbeleid;
- het bijhouden van reparatie-ervaring als basis voor de beoordeling van de facturen van de particuliere autobedrijven;
- het in eigen hand houden van voertuigen met bepaalde geheime voorzieningen;
- de belangrijke investeringen (onder meer in gebouwen) die hebben plaatsgevonden (kostenaspect).

In de laatste jaren is het uitbestedingspercentage van het onderhouds- en herstelwerk geleidelijk toegenomen tot thans 63%.

4. Personele en organisatorische aspecten

In het kader van deze globale analyse is, in verband met de beschikbare tijd, de bestudering van de personele en organisatorische aspecten van beide varianten achterwege gebleven.

De aard en de omvang van deze aspecten zijn pas aan te geven nadat nader kwantificerend onderzoek met betrekking tot de uitwerking van de genoemde varianten heeft plaatsgevonden.

5. Aanbeveling werkgroep

De korte beschikbare tijd voor het onderzoek naar privatiseringsmogelijkheden van de RAC heeft belangrijke beperkingen opgelegd bij deze studie naar de mogelijkheden en voor- en nadelen van privatisering. Dit geldt voor de evaluatie van de motieven van de overheidsbetrokkenheid, de bedrijfseconomische kostenvergelijking met particuliere bedrijven en de ontwikkeling van privatiseringsvarianten. Het onderzoek heeft geleid tot een tweetal varianten; theoretisch zijn nog meer varianten denkbaar, waarbij bijvoorbeeld ook de aanschaffingen van auto's worden geprivatiseerd. De werkgroep beveelt aan het onderwerp Rijksautomobielen centrale aan een vervolgonderzoek op mogelijkheden tot privatisering te onderwerpen.

4.3.13. Ministerie van Economische Zaken

DIENT VAN HET IJKWEZEN

1. Onderwerp en taken

De dienst van het Ijkwezen is een dienst van het Ministerie van Economische Zaken en belast met de uitvoering van de Ijkwet 1937 en metrologische werkzaamheden welke voortvloeien uit andere regelingen en overheidsvoorschriften.

De doelstellingen die met het beleid worden nagestreefd zijn:

- bevordering van de eerlijkheid in de handel, zowel tussen bedrijven onderling als tussen bedrijfsleven en consument;
- zekerstelling van goede meetresultaten op het gebied van volksgezondheid, veiligheid, milieu enzovoorts;
- meettechnische kwaliteitsverbetering van de industrie;
- technische ondersteuning van de overheid.

Als taken van het Ijkwezen kunnen worden onderscheiden:

- het verrichten van wettelijk verplichte keuringen en controle; het gaat daarbij om onderzoeken, keuringen en herkeuringen van meetmiddelen en het toezicht op in gebruik zijnde meetmiddelen;
- het verrichten van keuringen op verzoek van belanghebbenden; daarbij gaat het om het op verzoek verrichten van kalibraties van standaard en meetmiddelen;
- bedrijfscertificatie: het evalueren van meetlaboratoria in het kader van de Nederlandse Kalibratie Organisatie.

2. Kosten en opbrengsten

Voor de verplichte keuringen en herkeuringen gelden tarieven die zijn neergelegd in het Ijktarievenbesluit 1968.

De tarieven die thans gelden liggen voor het grootste deel beneden kostprijs, waardoor bij de Dienst het principe van kostendekking bij lange na niet wordt gerealiseerd. In de ontwerp-begroting 1982 zijn voor het Ijkwezen de uitgaven geraamd op 24,3 mln. en de inkomsten op 5,1 mln.

3. Motieven-onderzoek

Het motieven-onderzoek vindt plaats op basis van de hiervoor geformuleerde beleidsdoelstellingen⁷.

3.1. *Doelstelling 1: bevorderen van de eerlijkheid in het handelsverkeer*

Het bevorderen van de eerlijkheid in de handel is de meest traditionele taak van het IJkwezen. De filosofie achter deze tak van overheidsbemoeienis is te vinden in de overweging dat handeldrijven en ruiltransacties fundamentele zaken zijn in een samenleving waarin door de verschillende leden van die samenleving verschillende taken worden uitgevoerd. Om die reden heeft de overheid, reeds ver in het verleden, de taak op zich genomen een systeem op te zetten van standaarden, standaardenbeheer en van toetsing van meetmiddelen aan de standaarden.

Daarbij heeft de overheid zichzelf een politionele taak toebedeeld om na te gaan of de burgers zich aan de opgelegde verplichting houden en geen andere dan de toegestane (goedgekeurde) apparatuur gebruiken voor hun handelstransacties.

Mogelijkheden tot privatisering

Reeds enige jaren volgt het IJkwezen een politiek, waarbij de gebruikers van meetmiddelen, en vooral de grotere gebruikers, er op worden gewezen dat het niet primair de verantwoordelijkheid van de overheid is dat de meetmiddelen, die men gebruikt juist zijn, maar dat het de verantwoordelijkheid van henzelf is. Gevolg is dat het politionele onderzoek in bedrijven veel meer beperkt kan worden tot korte steekproefacties waarbij ook elementen als voorlichting en opleiding een rol gaan spelen.

3.2. *Doelstelling 2: dienstverlening aan onder andere gezondheidszorg en milieubeheer*

Op het gebied van de gezondheidszorg zijn de motieven tweeërlei namelijk:

- de zorg vanuit de medische wereld dat meetapparatuur die in de gezondheidszorg wordt gebruikt ondeugdelijk zou kunnen zijn;
- de zorg dat bij onjuiste aanwijzing van een meetinstrument een onjuiste diagnose kan worden gesteld.

Mogelijkheden tot privatisering

Voorshands is de dienstverlening op het gebied van de gezondheidszorg nog geen groot gebeuren. Privatisering zou hier een toekomstige groei van een overheidstaak kunnen voorkomen. Bij de milieumeettechniek kan het gaan om metingen die zeer ernstige gevolgen kunnen hebben zowel voor de volksgezondheid alsook op economisch terrein. Met name in de uitvoerende sfeer zal een taak voor de private sector kunnen zijn weggelegd. Thans zijn reeds controlerende bevoegdheden overgelaten aan particuliere bedrijven bijvoorbeeld in de automobielsector.

4. Bedrijfseconomisch onderzoek

De totale integrale kosten bedragen in 1982 volgens een raming van het vermoedelijk beloop 24,5 mln. Daar staan inkomsten tegenover ten bedrage van 5,4 mln.

Een vergelijking van bovengenoemde kosten met kosten van soortgelijke, particulier verstrekte voorzieningen is niet mogelijk, aangezien de Dienst van het IJkwezen een monopoliepositie heeft. Wel kan gesteld worden dat als bepaalde werkzaamheden van de Dienst van het IJkwezen overgeheveld zouden worden naar de marktsector, dit voor de gebruikers van de voorzieningen van het IJkwezen kostenverhogend zal werken.

⁷ De samenvatting is beperkt tot motieven-onderzoek met betrekking tot die doelstellingen, wat resulteert in privatiseringsvarianten.

5. Uitwerking privatiseringsvarianten

Voor een nadere bestudering van de mogelijkheden tot privatisering van taken van het IJkwezen zijn de volgende onderwerpen onderzocht:

- individuele keuring van en controle op in gebruik zijnde kilowattuurmeters (kWh-meters);
- individuele keuring van en controle op in gebruik zijnde huishoudgasmeters;
- controle op in gebruik zijnde benzinepompen;
- controle op in gebruik zijnde vloeistofmeters;
- individuele keuring van en controle op in gebruik zijnde industriegas-meters.

M.b.t. deze onderwerpen wordt hieronder meer concreet ingegaan op de kWh-meters aangezien van privatisering daarvan het snelst succes is te verwachten. Tot nu toe is ten behoeve van de Nederlandse markt van elektriciteitsmeters de keuringsvorm «keuring naar model» gevolgd, zoals die in de IJkwet 1937 is vastgesteld. Deze keuringsvorm, die alleen in de Nederlandse wetgeving voorkomt, geeft de bevoegdheid aan de fabrikant van het betreffende meetmiddel om de eerste keuring zelf te verrichten zonder tussenkomst van het IJkwezen. Hier is dus geen winst te behalen.

Sinds kort is echter in de EEG-lidstaten de EEG-keuring van kWh-meters uniform geregeld. De eerste EEG-keuring is een individuele keuring op iedere afzonderlijke kWh-meter, die door een ambtenaar van het IJkwezen zal moeten worden uitgevoerd. Daarvoor zijn 3 à 4 mensjaren nodig bij het IJkwezen. Door privatisering is hierin de reductie van de overheidsbemoeienis te vinden. Voorwaarde hierbij is dat de staat de volledige verantwoordelijkheid behoudt ten opzichte van deze keuringen. Mutatis mutandis geldt het bovenstaande ook voor huishoudmeters.

Financiële effecten, bedrijfseconomisch en voor de overheid

Voor de bedrijven, vervaardigers van kWh-meters en huishoudmeters, kan het systeem voordelen opleveren, doordat het keuringsgebeuren veel beter kan worden geïntegreerd in het productieproces. Voor de overheid betekent zo'n regeling het niet beschikbaar behoeven te hebben van een aantal ambtenaren. Met de huidige productie betekent dit voor de individuele keuring voor kWh-meters een besparing van 3 à 4 mensjaren voor de huishoudgasmeters en een besparing van 2 à 3 mensjaren. Wordt de regeling uitgebreid naar de sector van het toezicht op de in gebruik zijnde meetmiddelen dan wordt een besparing verkregen van ongeveer:

- voor kWh-meters van 1 à 2 mensjaren;
- voor huishoudmeters van 1 à 2 mensjaren.

Daartegenover ontvangt de overheid geen keurloon.

Maatschappelijke effecten

Onder voorwaarde dat de Staat zorgt voor een goed en geloofwaardig toezicht op het geprivatiseerde onderzoek, valt niet in te zien dat de rechtspositie van de bedrijven zou veranderen. De werkgelegenheid is gebaat bij versterking van de marktpositie van de fabrikant van kWh-meters respectievelijk huishoudmeters.

4.3.14. Ministerie van Landbouw en Visserij

GRONDBANK

1. Omschrijving onderwerp

De grondbank, waarvan de activiteiten in de eerste helft van de zeventiger jaren gestart zijn, heeft tot doel te bereiken dat agrarische ondernemers met levensvatbare bedrijven, die langs andere weg onvoldoende financiën

hebben en die zich geplaatt zien voor de noodzaak om te investeren in grond in het kader van een bedrijfsovername of bedrijfsvergroting, de mogelijkheid te bieden deze investering te kunnen doen plaatsvinden.

In 1981/1982 is om budgettaire redenen de regeling zodanig veranderd dat nu slechts voornamelijk steun wordt gegeven bij bedrijfsovername door een kind van de ouder(s) en bij overname door de pachter van de verpachter. Voorwaarde blijft dat het om levensvatbare bedrijven moet gaan. De regeling is zodanig ingekleed dat hiervan slechts gebruik kan worden gemaakt indien er geen andere financieringsmogelijkheden zijn.

De uitvoering van de grondbankregeling is opgedragen aan de Stichting Beheer Landbouwgronden (S.B.L.). In het bestuur zijn vertegenwoordigd de meest betrokken departementen, de lagere overheden, belangenbehartigende organisaties en werknemers.

Deze doelstelling wordt bereikt door verwerving van de grond door de Staat, welke de grond vervolgens weer in erfpacht uitgeeft. Daarbij wordt een ten opzichte van de marktrente relatief lage canon gevraagd.

In de begroting 1982 zijn bij de S.B.L. 9 mln. ten behoeve van de aankoop van gronden beschikbaar en worden 4,1 mln. aan middelen geraamd.

2. Evaluatie

Na het midden van de zeventiger jaren is door een aantal factoren zoals verminderd aanbod van grond vanwege afgenomen afvloeiing uit de landbouw, toename van de vraag naar grond doordat de ondernemers tracht(t)en hun bedrijf te vergroten en het zodoende rendabeler te maken en doordat de vraag voor niet-agrarische doeleinden groter werd, de prijs van grond sterk gestegen. Daarnaast is het rentepeil sterk verhoogd. Beide factoren zijn belemmerende factoren om in grond te investeren. Lag bij de start van de grondbank het accent sterk op bedrijfsvergroting, allengs heeft de aandacht zich steeds meer gericht op overname van bedrijven door kinderen van ouders. Hoewel het in beide situaties levensvatbare bedrijven betreft, voelt de marktsector er weinig voor deze categorieën te helpen omdat deze het inkomen, de liquiditeit of de financieringsstructuur ongunstig oordeelt.

In België bestaan reeds een tiental jaren plannen om een grondbank op te richten, doch vooral vanwege de financiële consequenties heeft men dat tot nu toe niet gedaan.

In Frankrijk bestaan regionale grondbanken met als doel het verbeteren van de structuur van de landbouwbedrijven.

3. Varianten

3.1. *Afstoten van de grondbankregeling naar het bedrijfsleven*

Afstoten van de grondbankregeling naar het bedrijfsleven zal tot gevolg hebben dat de door de agrariërs te betalen canon hoger zal zijn, omdat het bedrijfsleven alleen dan geïnteresseerd zal zijn wanneer sprake is van een winstgevend activiteit. Een gevolg van deze vorm van privatisering zal zijn dat bij de uitgifte in erfpacht niet gekeken zal worden naar landbouwstructurele factoren. Er kunnen problemen optreden in ruilverkavelingsgebieden omdat bedrijfsvergroting via het grondbankstelsel nauw verweven is met het ruilverkavelingsbeleid. Een ander probleem kan zich voordoen wanneer een financiële instelling na afloop van de erfpachttermijn de gronden, ondanks dat sprake is van een landbouwstructureel gezond bedrijf, zal willen verkopen. Het is dan de vraag of de erfpachter in staat zal zijn deze gronden aan te kopen. Zo niet dan kan dat het einde van het bedrijf betekenen.

Deze vorm van privatisering kan tot gevolg hebben dat de regeling verloren gaat, daar tegenover hoge investeringen een relatief laag rendement zal staan. Indien de regeling zou verdwijnen, zal waarschijnlijk druk op de overheid worden uitgeoefend om te komen met andere regelingen.

3.2. *Uitbesteden van de grondbankregeling aan het bedrijfsleven*

Een andere mogelijkheid zou zijn om over te gaan tot uitbesteding van de grondbankregeling aan het particuliere bedrijfsleven. Gedacht kan daarbij worden aan het verstrekken van een financiële bijdrage aan het bedrijfsleven en het tegelijkertijd daarbij participeren door de overheid in een beleidsuitvoerend orgaan, waar de uitvoeringsregels worden opgesteld en de aanvragen worden beoordeeld. Een probleem dat zich daarbij kan voordoen is dat de overheid en het particuliere bedrijfsleven in dezen een verschillende doelstelling hebben. Het bedrijfsleven zal met name bedrijfs-economische doelstellingen hebben terwijl de overheid de landbouwstructuur voorop zal stellen.

Bij deze vorm van privatisering zullen aan het particuliere bedrijfsleven financiële middelen dienen te worden verstrekt teneinde het commercieel interessant te doen zijn.

Dit zal de financiële druk op het overheidsbudget nauwelijks verminderen. De mogelijkheid bestaat dat de invloed van de overheid op de uitvoering van de landbouwstructuurdoeleinden vermindert.

3.3. *Het verlenen van rentesubsidie bij aankoop van de grond*

In het kader van landbouwstructurele doeleinden is eerder wel gediscussieerd over het verstrekken van rentesubsidies aan agrariërs die in de huidige situatie voor de grondbankregeling in aanmerking zouden komen. Er behoeft in dat geval niet tot eigendomsvorming te worden overgegaan, hetgeen op zich een lastenverlichting zou betekenen.

Een nagenoeg onbetwist nadeel is dat de geboden financiële lastenverlichting bij aankoop van gronden zeker ten dele wordt doorgegeven aan de verkopende partij. De opwaartse druk daarvan op de prijzen van landbouwgronden maakt deze variant alleen al om grondpolitieke redenen uitermate onaantrekkelijk.

Terzijde zij opgemerkt dat de huidige EG-regelingen toepassing van de rentesubsidie op grondaankopen niet mogelijk maken.

4.3.15. *Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

STOOMWEZEN

1. **Omschrijving onderwerp**

De dienst van het Stoomwezen is organisatorisch opgebouwd uit een aantal centrale afdelingen en over het land verspreide districten. In totaal werken bij het Stoomwezen circa 240 mensen. Voor 1982 worden de kosten op 11,6 mln. geraamd.

De betrokkenheid van de Dienst voor het Stoomwezen richt zich, binnen het kader van de doelstellingen van de overheid op diverse gebieden (veiligheid, arbeidsbescherming, milieubeleid) op de technische integriteit van een bepaalde categorie toestellen, namelijk toestellen onder druk. De toestellen onder druk kunnen worden onderscheiden in stoom- en damp-toestellen zoals gedefinieerd in de Stoomwet en overige drukhoudende apparatuur (drukvaten, gasflessen, opslag-/transportreservoirs, fabrieks-/transportleidingen).

De taken van de Dienst zijn als volgt te rangschikken:

- wetgeving;
- technische regelgeving;
- keuringen;
- toezicht.

De motieven van de overheidsbemoeienis met dit beleidsterrein, die dateert van even na het midden van de vorige eeuw, waren gelegen in de grote risico's die de betreffende objecten, gezien hun aard en gebruik met zich meebrengen voor de werkende mensen en hun omgeving. Deze oorspronkelijke motieven gelden nog steeds en zelfs in versterkte mate

door de sindsdien opgetreden industrialisatie, waardoor het aantal gevaarlijke objecten is toegenomen en door de bevolkingsgroei, waardoor de kans op meer slachtoffers in geval van calamiteiten is gegroeid.

2. Mogelijkheden tot privatisering en de gevolgen daarvan

Met betrekking tot de hierboven onderscheiden taken zijn de volgende vormen van privatisering denkbaar.

– Wetgeving

Dit is per definitie een overheidstaak; privatisering daarvan is niet mogelijk.

– Technische regelvorming

De technische regelvorming die door het Stoomwezen geschiedt, kan voor een groot deel worden geprivatiseerd, in die zin dat het voorbereiden en opstellen van de regels aan derden zou worden overgelaten waarbij echter de overheid de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de inhoud en verbindendheid ervan behoudt. Een eventuele privatisering zal met waarborgen moeten zijn omkleed, met name met betrekking tot de uniformiteit van de regelstelling en de koppeling van de regelgeving met keuringen.

Privatisering zal resulteren in besparingen voor de overheid, zij het dat als gevolg van de noodzaak die blijft bestaan dat het Stoomwezen invloed blijft behouden op de inhoud van de regelvorming, niet het gehele bedrag dat het Stoomwezen thans aan de technische regelvorming uitgeeft, bespaard kan worden. Privatisering kan leiden tot kostenverhogingen voor het bedrijfsleven als gevolg van het doorberekenen van de kosten van technische regelvorming in de keuringen.

Bij privatisering zal een sterke objectivering van richtlijnen over regelgeving in de vorm van een «code» moeten plaatsvinden.

– Keuringen

De keuringen als zodanig kunnen worden geprivatiseerd. Hierbij kan gedacht worden aan onderbrenging in een staatsbedrijf, een NV waarvan de aandelen in handen van de overheid zijn, een stichting, of een of meer afzonderlijke particulier gerunde bedrijven.

Bij privatisering zullen objectieve keuringsregels, in de vorm van een «code» moeten worden opgesteld. Een gedeelte van de besparingen van de overheid bij privatisering valt weg door de kosten van het toezicht dat de overheid zal moeten blijven uitoefenen.

De tarieven van de op dit moment door het Stoomwezen uitgevoerde keuringen zijn niet volledig kostendekkend. Bij het aangeven van de financiële gevolgen van privatisering voor het bedrijfsleven moet onderscheid worden gemaakt tussen de bedrijven die wel en die niet over een eigen keuringsdienst beschikken. Voor de bedrijven die beschikken over een eigen keuringsdienst is het aannemelijk, dat de kosten voor keuringen in het algemeen minder zullen worden, indien deze keuringsdiensten – uit de aard der zaak onder de nodige waarborgen – tot het uitvoeren van de keuringen bevoegd worden. Een en ander zal mede afhankelijk zijn van het beleid van het betreffende bedrijf. Met betrekking tot de bedrijven die voor de keuringen een beroep op derden moeten doen, is niet met zekerheid te zeggen of ze goedkoper uit zullen zijn. Enige indicatie hiervoor kan worden verkregen uit de vergelijking van de door de Dienst voor het Stoomwezen uitgevoerde keuringen en die welke door private instellingen worden uitgevoerd. Op basis van tarieven van door particuliere instellingen uitgevoerde keuringen bestaat een zekere indicatie dat deze lager zijn dan onder kostendekking door het Stoomwezen uitgevoerde keuringen.

– Toezicht houden

Het toezicht houden betreft de controle op en het afdwingen van het naleven van wettelijke regels, in casu het door de overheid effectueren van haar eindverantwoordelijkheid met betrekking tot de zorg voor de veiligheid van drukhoudende apparatuur.

Het deelrapport concludeert dat het toezicht niet kan worden geprivatiseerd. Naar de opvatting van de werkgroep zou in een meer diepgaand vervolgonderzoek kunnen worden nagegaan of en in hoeverre politionele overheidstaken kunnen worden geprivatiseerd.

4.3.16. *Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk*

VERLEGGING VAN DE SUBSIDIEGRONDSLAG

1. Inleiding

De overheid verstrekt, om zeer uiteenlopende redenen, aan vele particuliere organisaties subsidie. Een in de kwartaire sector veel voorkomende subsidievorm, is die waarbij de overheid een zeker percentage subsidieert van de personeelskosten en een zeker percentage van de materiële kosten. Door aan de toekenning van subsidie bepaalde eisen te stellen, ontstaat een vorm van bemoeienis van de overheid met het beleid van de instellingen.

In het kader van het privatiseringsonderzoek is het onderwerp «verlegging van de subsidiegrondslag» gekozen om daarmee na te gaan in hoeverre en op welke wijze de overheidsbetrokkenheid met betrekking tot de elementen planning, financiering en productie van de gesubsidieerde voorziening zou kunnen afnemen. Het onderzoek gaat op deze mogelijkheden in, met als achtergrond een reeds bij één werksoort te weten het Vormingswerk in Internaatverband in deze zin ontwikkelde nieuwe subsidievorm. Het onderzoek beoogt de algemeen geldige aspecten op te sporen van het verleggen van de subsidiegrondslag van een input-gerichte naar een prestatiegerichte subsidievorm.

2. Subsidiemethodiek

De subsidievorm

De overheid beoogt door middel van het toekennen van subsidie de kwaliteit en de hoeveelheid van zekere activiteiten of voorzieningen te beïnvloeden. Achtergrond is de veronderstelling dat de prijsverlaging als gevolg van de subsidieverstreking het afwegingsproces van individuen zodanig beïnvloedt dat de mogelijkheden om van een bepaalde voorziening/activiteit gebruik te maken, groter worden. Subsidies bepalen daardoor mede de allocatie en de inkomensverdeling.

De vaststelling van de hoogte van een subsidie vindt plaats aan de hand van een bepaald criterium, de subsidievorm. In het aan subsidie-onderzoek gewijde nummer van «Beleidsanalyse» (1976–1) wordt door de COBA als subsidievorm op grond van effectiviteitsoverwegingen subsidiëring naar rato van de prestaties van de gesubsidieerde aanbevolen.

De tijdelijke Rijkssubsidieregeling voor Vormingswerk in Internaatverband spreekt niet over subsidie naar rato van het aantal prestaties, maar van een activiteitsubsidie.

In het welzijnswerk treft men voornamelijk menselijke arbeid als input aan, en een output die in het algemeen geen materiële belichaming heeft. Het onderscheid tussen input, activiteit en produkt vervaagt. Homogeniteit en derhalve meetbaarheid van prestaties komt uitzonderlijk weinig voor. Waar een homogene output-indicator ontbreekt, grijpt men dikwijls terug op een activiteiten-indicator. De term activiteitsubsidie is tegen deze achtergrond niet strijdig met de term subsidiëring op grond van het aantal prestaties, in die gevallen waarin de maatstaf voor het produkt ontleend wordt aan het productieproces.

Het allocatiemechanisme functioneert via de planprocedure van zowel de overheid als de instelling. Ten aanzien van het te voeren beleid met betrekking tot de activiteiten vindt in het planvormingsproces continu een wisselwerking en wederzijdse beïnvloeding plaats.

De instellingen worden in de gelegenheid gesteld hun beleidsvoornemens kenbaar te maken ter voorbereiding van het Rijksplan. In het Rijksplan

wordt aangegeven welke beleidsvoornemens het Rijk heeft voor een zeker aantal jaren. Op basis van dit plan stelt de Minister een programma vast van activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend.

Dit jaarprogramma bevat de subsidiemaatstaf. Instellingen krijgen hun activiteiten gesubsidieerd voor zover die binnen het jaarprogramma vallen.

3. Verantwoordelijkheid en toetsing door de overheid

1. De verantwoordelijkheid van de overheid en de gesubsidieerde instelling

De gesubsidieerde instelling heeft een eigen positie in de samenleving. Zij is in principe autonoom en draagt verantwoordelijkheid voor het inhoudelijk beleid en het zakelijk beleid. De verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de instelling blijft – althans formeel – ongewijzigd wanneer de overheid financiële ondersteuning biedt.

De subsidiërende overheid wenst doorgaans enige betrokkenheid bij de besteding van de gelden. Subsidietoekenning is een van de belangrijkste instrumenten om haar politieke doelstellingen te realiseren. Met het oog hierop stelt zij voorwaarden voor de financiële ondersteuning. De voorwaarden hebben zowel betrekking op het zakelijk beleid als op het inhoudelijk beleid van de instellingen. De aldus ontstane betrokkenheid van de overheid kan worden geïnterpreteerd als een zekere verantwoordelijkheid. De mate van verantwoordelijkheid van de overheid hangt af van een politieke waardering.

2. Toetsing door de overheid

Bij de traditionele wijze van subsidiëring wordt de nadruk gelegd op de financieel-economische toetsing van het beleid van de instelling. Voorop staat de beslissing over kostendekking van de instelling. De subsidie-aanvraag wordt beoordeeld per uitgave of uitgavencategorie.

Waar de overheid subsidieert naar rato van prestaties of activiteiten, wordt de waardering van het produkt als eerste gesteld. De overheid bepaalt in welke produkten zij bereid is mee te financieren. Daarmee stelt zij tevens vast welke capaciteit subsidiabel is.

De instelling bepaalt zelf in hoeverre zij daarop wil inspelen. De overheid stelt zich op als degene die de vraag bepaalt op de markt waarop zich diverse aanbieders bewegen. Door deze vraag te expliciteren, stelt de overheid vast aan welke produkten maatschappelijke behoefte bestaat. De titel waarop gesubsidieerd wordt, is nu meer geobjectieerd.

3. Gevolgen van verlegging van de subsidiegrondslag voor de instellingen

Door niet meer de instelling (tot een zekere percentage) te financieren, maar de geleverde produktie, is een ander allocatiemechanisme in werking gesteld. De inkomsten zijn afhankelijk geworden van het produkt. Een produktieniveau dat ligt onder dat wat in overleg met de overheid als taakstellend is aangenomen, leidt tot minder inkomsten uit subsidie, maar ook tot minder bijdragen van afnemers. In die zin is een zekere marktgevoeligheid tot stand gekomen. Er is nu een financieel risico bij de instelling komen te liggen.

De afname van overheidsbemoeienis heeft derhalve betrekking op de financieringsproblematiek van de instelling op zich en op het productieproces als zodanig.

Wat betreft de planning is de overheidsbemoeienis in zekere mate gegroeid, in die zin dat de planning van de overheid voor het beleidsterrein een richtinggevende functie heeft.

De zelfstandigheid die de instellingen krijgen voor het voeren van een meer eigen financieel beleid, heeft tot gevolg dat belangrijke verbeteringen in de efficiëntie plaatsvinden. Een instelling kan immers zelf het beste bepalen hoe een doelmatige combinatie van productiefactoren tot stand kan worden gebracht.

4. Varianten

1. Varianten op de beschreven subsidievorm⁸ zijn mogelijk, wanneer een combinatie wordt gecreëerd van de traditionele subsidievorm en de activiteitsubsidie. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de huisvestingscomponent van de kostprijs buiten de subsidienorm wordt gehouden en dat de kosten van huisvesting apart gesubsidieerd worden. Het zal duidelijk zijn dat deze vormen van subsidiëring niet leiden tot een dergelijke mate van financiële zelfstandigheid als bij volledige activiteitsubsidie. De overheidsbemoeienis ten aanzien van de kostencomponenten die rechtstreeks gesubsidieerd worden, blijft bestaan. Bovendien worden de prikkels tot efficiënte bedrijfsvoering weer ontnomen.

2. Een verdergaande vorm van privatisering is die waarbij de subsidie niet wordt verstrekt aan de instelling, maar aan de afnemers van het produkt, een zogenaamde subjectsubsidie. De instelling wordt daardoor nog meer overgelaten aan het marktmechanisme. Deze variant is vanuit een privatiseringsoptiek aantrekkelijk. In bepaalde gevallen kunnen er bezwaren aan zijn verbonden. Zo kan indirecte financiering de overheid minder mogelijkheden bieden om de kwaliteit van het gebodene te beïnvloeden. Door de subsidie niet rechtstreeks aan de instelling te verstrekken, mist de overheid de mogelijkheid het beleid van de instelling te toetsen aan haar eigen doelstellingen. Een subsidie die aan de instelling wordt verleend, geeft de overheid een directere en daardoor meer effectieve greep op de kwaliteit en de prijs van het produkt.

Een tweede bezwaar kan zijn de hoeveelheid werk waarmee het overheidsapparaat wordt geconfronteerd. Het aantal subsidievragende cliënten van een instelling kan in de honderden en zelfs in de duizenden lopen.

3. Een variant, die aansluit op die onder punt 2, maar in verband met de privatiserings-invalshoek aparte bespreking vraagt, is die waarbij aan een nog sterkere toepassing van het marktmechanisme wordt gedacht.

Concurrentie tussen gesubsidieerde instellingen zou wellicht mogelijkheden kunnen bieden voor meer efficiëntie en minder overheidssubsidie. Concurrentie kan echter ook een ongewenste negatieve invloed hebben op de kwaliteit van het gebodene. De grens ligt uiteraard daar waar deze kwaliteitsvermindering afbreuk zou doen aan hetgeen in dit vlak met subsidietoekenning wordt beoogd.

4.3.17. Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne

RIJKSPSYCHIATRISCHE INRICHTING EN ANDERE RIJKSZIEKENHUIZEN

1. Planning en financiering in de gezondheidszorg

De rijksoverheid heeft (in de nabije toekomst) in de gewijzigde Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV), het ontwerp van Wet Voorzieningen Gezondheidszorg (WVG) en de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG) voldoende sturingsmogelijkheden met betrekking tot de prijsstelling de aard en omvang van de voorzieningen voor de patiëntenzorg.

De WZV regelt de procedure voor de planning en de bouw van ziekenhuisvoorzieningen c.q. inrichtingen ten behoeve van intramurale gezondheidszorg. Deze wet bewerkstelligt dat zowel voor planning (in eerste instantie door de provinciale overheid) als bouw de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne uiteindelijk slechts de plannen vaststelt respectievelijk goedkeuring voor de bouw moet verlenen. Het totaal van bouwinvesteringen in de gezondheidszorg – welke via de kapitaalmarkt veelal onder overheidsgarantie gefinancierd worden – mogen het jaarlijks door het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne vastgestelde bouwplafond (in 1982 695 mln.) niet overschrijden.

⁸ Hoofdelementen hiervan zijn aanwezig in de recent gewijzigde subsidieregeling ten behoeve van vormingswerk in internaatsverband.

Het is de bedoeling dat de WZV zal opgaan in de naar verwachting binnen afzienbare tijd in werking tredende WVG. Voor gezondheidszorgvoorzieningen op bovenregionaal niveau zal het planningssysteem daardoor geen aanmerkelijke veranderingen ondergaan.

De WTG regelt globaal de tarieven van de voorzieningen op het terrein van de gezondheidszorg. Via richtlijnen wordt vastgelegd welke kosten bij de bepaling van de tarieven een rol mogen spelen. De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne kan aanwijzingen voor richtlijnen geven.

2. De Rijks Psychiatrische Inrichting

2.1. Omschrijving onderwerp

De Rijks Psychiatrische Inrichting (RPI) is een dienstonderdeel van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. De inrichting is een psychiatrisch ziekenhuis met 665 plaatsen. De RPI heeft naast een regionale ook een bovenregionale en een landelijke functie. Een regionale functie ten behoeve van de opvang van sterk gedragsgestoorde en agressieve patiënten (sga) en een landelijke functie voor forensisch-psychiatrische patiënten.

Het RPI kent in hoofdzaak regionale psychiatrische voorzieningen en valt als zodanig onder de werkingssfeer van de WZV. Momenteel wordt gezien of voor sga- en forensische patiënten ruimere financiële richtlijnen mogelijk zijn onder de werkingssfeer van de WZV. Voor wat betreft de exploitatie valt de RPI onder de WTG. Daar de RPI een dienstonderdeel is van het ministerie is er hier (formeel) sprake van een dubbele beheersing door de rijksoverheid.

De financiering van de bouwinvesteringen geschiedt bij het RPI, in tegenstelling tot particuliere ziekenhuizen die de benodigde gelden op de kapitaalmarkt lenen, à fonds perdu via de begroting van de Rijksgebouwendienst. Deze procedure heeft als nadeel dat de RPI, in tegenstelling tot particuliere ziekenhuizen, voor wat betreft bouwinvesteringen moet concurreren met andersoortige projecten. Daarnaast vallen de investeringen van de RPI onder de prioriteitenstelling in het kader van de WZV.

Beleidsvoering ten aanzien van behandeling, de «produkten» van het instituut, is sterk afhankelijk van de mogelijkheid tot doelmatig kunnen inzetten van produktiemiddelen zoals personeel, materieel en huisvesting. Ten aanzien van deze elementen is de instelling gebonden aan de bemoeienis van een aantal departementen (Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Binnenlandse Zaken, Financiën, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening). Er zijn op dit moment ontwikkelingen gaande om de RPI op bijvoorbeeld personeelsgebied en op het terrein van materiële uitgaven meer zelfstandig te laten opereren.

2.2. Evaluatie

Het RPI werd in 1918 door het Rijk gesticht als psychiatrische voorziening voor moeilijk te plaatsen rand-sociale, armlastige patiënten vanuit geheel Nederland.

Door de invoering van de volksverzekering AWBZ doet zich niet langer het probleem voor van de plaatsing van armlastige patiënten. Een rijksinrichting is om deze reden niet meer nodig. Een van de kenmerken van de RPI zijn de afdelingen voor forensische en sga-patiënten. Het is de bedoeling de in deze afdelingen verblijvende patiënten te zijner tijd te verspreiden over meerdere inrichtingen. Dit zou betekenen dat de RPI als een rijksziekenhuis met name voor forensische patiënten niet meer als enig laatste «vangnet» behoeft te fungeren. Zeker niet indien er voor deze groepen van patiënten ruimere financiële richtlijnen komen. In dat geval kan een particulier ziekenhuis de verantwoording willen nemen voor deze speciale zorgverlening.

De rijksoverheid heeft of verkrijgt binnenkort door middel van de WZV, WTG en WVG voldoende instrumenten om voorzieningen van specifieke bovenregionale of landelijke aard te ontwikkelen en in stand te houden. Een directe rijksbemoeienis met een ziekenhuis ter verzekering van een speciale voorziening is zodoende binnenkort niet meer nodig. De «extra» overheidsbemoeienis belemmert in het bijzonder met betrekking tot de investeringen een slagvaardig management. Dit geldt des te meer daar binnenkort omvangrijke bouwinvesteringen nodig zijn.

Omdat het RPI onder het regiem van de WTG valt, is de inrichting in de systematiek van het proces van prijsvorming van vergelijkbare instituten opgenomen. Daardoor is in principe een vergelijking van kosten van overheidsziekenhuizen met andere instituten mogelijk. In zoverre de inrichting ook taken vervult op bovenregionaal en zelfs landelijk niveau is er voor een zinvolle vergelijking te weinig kwantificeerbaar vergelijkingsmateriaal aanwezig. Wel kan zeer in het algemeen over de kosten van de overheidsziekenhuizen ten opzichte van algemene ziekenhuizen, aan de hand van het Basisonderzoek Kostenstructuur Ziekenhuizen, het volgende worden opgemerkt:

1. de personeelsbezetting is circa 10 personeelsleden per 100 bedden lager;
2. de salarissen (exclusief sociale kosten) per verpleegdag zijn per saldo (lagere personeelsbezetting, hogere salarisoniveaus, hogere sociale kosten) hoger;
3. de rente per verpleegdag is hoger;
4. de investeringen per bed zijn, behalve bij het RPI, gemiddeld genomen hoger.

De begrotingsuitgaven van het RPI zijn in 1982 geraamd op 38,8 mln. (begroting Volksgezondheid en Milieuhygiëne, in 1982 geen uitgaven op begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), terwijl 44,7 mln. aan inkomsten wordt geraamd. Het verschil tussen inkomsten en uitgaven wordt veroorzaakt door het feit dat bij de berekening van de tarieven zowel de – calculatorische – overheadkosten als de rente- en afschrijvingskosten worden meegerekend. De overheadkosten (circa 20% van het verschil) zijn in dit geval kosten voor accountantsdiensten, rechtpositionele uitgaven, personeelsbeleid enzovoorts. Deze staan versluierd op de begrotingen van diverse departementen. In geval van privatisering kunnen de kosten verbonden aan de RPI met circa f 0,1 mln. op jaarbasis afnemen als gevolg van als overbodig te beschouwen rijksbemoeienis.

2.3. Varianten

Omdat het in Nederland verboden is om een instelling voor gezondheidszorg te exploiteren die het maken van winst tot doel heeft, wordt de keuze uit de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen of rechtspersonen beperkt tot de stichting of de vereniging. Er wordt hier van uitgegaan dat de RPI een particuliere stichting wordt. Deze stichting zal dan evenals andere particuliere ziekenhuizen vallen onder het regime van WZV, WTG en WVG. Dit impliceert dat de rijksoverheid bemoeienis blijft houden met het RPI, op een wijze zoals dat voor alle ziekenhuizen geldt.

In de huidige situatie verzorgt de overheid zowel de planning, de financiering als de produktie. Bij privatisering zal voor wat betreft regionale en bovenregionale taken de geprivatiseerde RPI alle drie de functies uitvoeren, terwijl de overheid de bevoegdheid heeft te interveniëren voor wat betreft planning en financiering. Het lijkt erop dat privatisering globaal over een langere periode bezien voor het rijk min of meer budgettair neutraal zal zijn. Een voordeel is dat de steeds terugkerende «piekuitgaven» ten behoeve van investeringen niet langer ten laste van de rijksbegroting komen. Een knelpunt, dat bij privatisering om een oplossing vraagt, is het feit dat de netto-salarissen van het personeel lager zullen zijn en dat zich een pensioenbreuk voordoet.

3. Academische ziekenhuizen

3.1. Omschrijving onderwerp

Het academisch ziekenhuis is algemeen ziekenhuis, dat als zodanig in zijn geheel verbonden is aan een universiteit ten behoeve van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek. Het heeft naast lokale en regionale functies in de (intra-murale) gezondheidszorg een topreferentie-functie te vervullen, terwijl het daarnaast functies heeft op het gebied van onderzoek en onderwijs. Academische ziekenhuizen zijn een rechtspersoon sui generis. In 1982 worden de uitgaven van de academische ziekenhuizen geraamd op 1740,6 mln., terwijl voor verpleeggelden, poliklinieken en andere opbrengsten 1178,5 mln. aan opbrengsten geraamd worden. Voor bouwinvesteringen zal waarschijnlijk 221 mln. beschikbaar zijn. Het aantal personeelsleden bedroeg in 1980 22 834 personen.

3.2. Evaluatie

De academische ziekenhuizen vallen niet onder het regime van de WZV. De plannings van de WZV-instanties, met name de provincies, houden wel rekening met deze ziekenhuizen. Toch vindt er op dit moment geen of onvoldoende geïntegreerde afweging plaats tussen gezondheidszorgvoorzieningen in academische ziekenhuizen en overige gezondheidszorgvoorzieningen. De bedoeling is de academische ziekenhuizen te zijner tijd wel onder de werking van de WZV en later de WVG te brengen.

De academische ziekenhuizen zijn ingepast in de WTG. Er zijn echter nog geen richtlijnen. Deze onbevredigende situatie bestaat omdat de toerekening van de kosten naar de functies onvoldoende mogelijk is, er voldoende onderbouwende normen voor de toerekening van de exploitatiekosten ontbreken en omdat er manco's zijn op het terrein van de bedrijfsvoering. Er is slechts een beperkte relatie tussen de kosten van patiëntenzorg en de middelen die daarvoor via een tarief ter beschikking komen. Zo is in het tarief van een academisch ziekenhuis slechts een deel van de rente en afschrijvingskosten verdisconteerd.

De bouwinvesteringen geschieden volgens een meerjarenschema en komen à fonds perdu ten laste van de begroting van onderwijs en wetenschappen. Budgettair moeten de bouwinvesteringen, die niet onder het bouwplafond vallen, derhalve concurreren met andere rijksuitgaven.

Bedrijfseconomisch is voor de academische ziekenhuizen een zelfde beeld te schetsen als het RPI, al zijn er enkele verschillen aan te wijzen.

Door ingewikkelder overlegstructuren en een ondoorzichtige financiële structuur zijn de «bemoekosten» in academische ziekenhuizen relatief hoger dan bij het RPI. Bij de academische ziekenhuizen is er geen koppeling tussen het verpleegtariaf en de werkelijke kosten van de patiëntenzorg. Het tarief is derhalve geen duidelijke bedrijfseconomische parameter. Bij een betere bedrijfseconomische aanpak moeten kostenbesparingen daarom mogelijk zijn. Bestudering van de academische ziekenhuizen doet geen duidelijk aanwijsbare reden naar voren komen waarom zij een rijksstatus moeten hebben. De stelling valt te verdedigen dat de activiteiten ten behoeve van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek even goed of vanwege een vermoedelijk meer rationele afweging zelfs rationeler in de private sector kunnen worden verricht.

Er is op dit moment overigens reeds een streven om de academische ziekenhuizen zelfstandiger te maken. In dit proces kan privatisering gezien worden als een prikkel om de knelpunten op te lossen die zich voordoen op het terrein van beheer en beleid, de te grote afhankelijkheid van de universiteiten en de ondoorzichtige financiering, terwijl ook kostenbesparingen verwacht kunnen worden.

3.3. *Variant*

Een mogelijke vorm van privatisering kan de volgende zijn. Een academisch ziekenhuis zal een vergelijkbare status hebben als een top-ziekenhuis. De universiteit sluit met een dergelijk ziekenhuis een contract om de onderwijs- en onderzoeks taak binnen het ziekenhuis te kunnen verrichten. Het academisch ziekenhuis krijgt hiervoor een vergoeding. Een en ander is vergelijkbaar met de affiliaties die er voor het praktijkgedeelte van de artsenopleiding bestaan tussen de universiteiten en particuliere ziekenhuizen. Alvorens tot feitelijke privatisering over te kunnen gaan is het wenselijk om voor de eerder genoemde knelpunten oplossingen te vinden. Verder zal privatisering een ingrijpende herziening van de wet op het Wetenschappelijk Onderwijs nodig maken.

4. **De militaire hospitalen**

4.1. *Omschrijving onderwerp*

In ons land zijn militaire hospitalen te Overveen en Utrecht, terwijl in Doorn een militair revalidatiecentrum bestaat. De militaire hospitalen vormen een onderdeel van het Ministerie van Defensie. Zij zijn in de eerste plaats bedoeld voor militairen en rechthebbenden, terwijl daarnaast ook burgerpatiënten worden opgenomen.

Tenzij medische of sociale indicatie dat verhindert, worden in principe alle militairen in deze militaire hospitalen opgenomen. Het totaal aantal personeelsleden in de militaire inrichtingen bedraagt in 1982 circa 1320. De uitgaven ten behoeve van medische zorg bedroegen in 1980 78,7 mln., terwijl in de periode 1979–1983 voor 2,35 mln. gemiddeld per jaar aan bouwinvesteringen geraamd zijn.

4.2. *Evaluatie*

Met het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne wordt overleg gevoerd over het algemeen bouwplafond en de beddennorm. De bouwinvesteringen staan à fonds perdu op de begroting van Defensie en concurreren daardoor met andere (defensie-)uitgaven. De militaire hospitalen vallen onder de WTG. Het verpleegtarief is echter (nog) gebaseerd op dat van een algemeen volgende en is derhalve onvoldoende gerelateerd aan de werkelijke kosten. Het is derhalve geen bedrijfseconomische parameter. De werkelijke, totale kosten zijn momenteel nog niet geheel te bepalen mede doordat het ministerie een aantal bevoegdheden centraal uitoefent. Zo worden veel uitvoerende functies (salarisadministratie bijvoorbeeld) door het departement uitgevoerd. De militaire hospitalen zijn nauwer aan het departement gebonden dan de RPI. De «bemoekosten» zijn daardoor vermoedelijk relatief hoger dan voor de RPI. De motieven voor overheidsbemoeyenis zijn:

- het in oorlogstijd verlenen van of bijdragen in een definitieve behandeling van patiënten (militairen, krijgsgevangenen, burgers);
- het in vreedstijd leveren van een bijdrage tot de voorbereiding van de oorlogstaak van de militaire geneeskundige dienst;
- het in vreedstijd functioneren als algemeen ziekenhuis.

Om deze taken voldoende te kunnen uitvoeren is nodig dat het personeel over de vereiste vaardigheden kan beschikken. Omdat het aantal militaire patiënten te klein en te weinig gevarieerd is om dit in stand te houden worden ook burgers opgenomen. Het is echter te overwegen of het in stand houden van de vereiste vaardigheden niet in een algemeen ziekenhuis kan geschieden. De termen voor privatisering zoals die voor het RPI genoemd zijn, gelden in meerdere of mindere mate ook voor de militaire

hospitalen. In het bijzonder het besparingsmotief lijkt hier zwaarder te wegen. Verder is nog op te merken dat de militaire hospitalen al in sterke mate het karakter van een burgerziekenhuis hebben daar personeel en patiënten voor het overgrote deel burger zijn.

4.3. Variant

Denkbaar is dat militaire hospitalen de status krijgen van regionaal ziekenhuis. Voor het behandelen in oorlogstijd kan dezelfde gedragslijn gevolg worden als ten aanzien van de overige ziekenhuizen, terwijl voor de bijdrage tot de voorbereiding van de oorlogstaak van de militaire geneeskundige dienst contracten gesloten moeten worden.

HOOFDSTUK 3. EVALUATIE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1. ALGEMEEN

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het door de werkgroep verrichte privatiseringsonderzoek samengevat en geëvalueerd. Op basis daarvan worden mogelijkheden aangegeven voor vervolgactiviteiten en worden opties uitgewerkt voor de organisatorische opzet met betrekking tot de vervolgactiviteiten.

2. SAMENVATTING EN BESPREKING ONDERZOEKSRESULTATEN

2.1. Inleiding

In de hierna volgende overzichten worden de onderzoeksresultaten weergegeven. De overzichten hebben respectievelijk betrekking op de schriftelijk toegelichte onderwerpen (zie bijlage 2) die in deze ronde (nog) niet aan privatiseringsonderzoek zijn onderworpen (overzicht I) en op de in de samenvattingen (hoofdstuk 2) en deelrapporten (bijlage 3) weergegeven resultaten van privatiseringsonderzoek (overzicht II).

In elk van de overzichten wordt voorzover mogelijk per onderwerp de kwantitatieve omvang in financiële en werkgelegenheidstermen van de ontwikkelde privatiseringsvarianten aangegeven. Per variant zijn op basis van een aantal criteria de effecten van de varianten weergegeven. Deze criteria zijn:

- een typering van de varianten uit een oogpunt van privatisering. Als subcriteria gelden hierbij enerzijds de mate van reductie van functionele overheidsbemoeienis en de organisatorische wijziging waarvan bij een variant sprake is en de mate waarin de variant leidt tot versterking van het allocatiemechanisme van de marktsector, tot uiting komend in budgettaire en bestuurlijke gevolgen (vergelijk de motieven voor privatisering in hoofdstuk 2);
- werkgelegenheidseffecten. Het gaat hierbij om het verwachte werkgelegenheidseffect bij de betrokken dienst. Tegenover een daling van werkgelegenheid bij een geprivatiseerde overheidsdienst zal vaak nieuwe werkgelegenheid ontstaan in de particuliere sector.
- de uitvoeringswaarde van de ontwikkelde varianten. In het begrip uitvoeringswaarde zijn verdisconteerd: de relevantie van de varianten vanuit een oogpunt van privatisering, de kansrijkheid van realisatie waarbij met name de negatieve werkgelegenheids- en andere effecten zijn gewogen, en de mate van concrete uitwerking van de varianten. Bij de uitvoeringswaarde worden drie categorieën onderscheiden:
 - a. een privatiseringsvariant is geschikt voor vervolgonderzoek gericht op concrete uitwerking;

b. een variant voldoet potentieel aan de relevantie- en realiteitsvereisten doch heeft nog verdere uitwerking en vervolgonderzoek, voordat een principebeslissing tot concrete uitwerking mogelijk is;

c. een variant lijkt niet voor uitvoering geschikt uit een oogpunt van privatiseringsvereisten. Dit doet zich voor wanneer een variant niet of nauwelijks leidt tot reductie van de functionele overheidsbemoeienis en evenmin leidt tot versterking van het marktmechanisme; bijvoorbeeld indien er slechts sprake is van een wijziging in de organisatorische vorm van de overheidsbemoeienis.

– In overzicht 2 is bovendien aangegeven de mate waarin bij privatiseringsonderzoek de onderzoeksleidraad (paragraaf 3 van Hoofdstuk I) is gevolgd.

– Per variant is ruimte gecreëerd voor «open» opmerkingen. Op basis van de informatie verkregen in overzicht 2¹ vindt vervolgens een globale evaluatie plaats van de bereikte onderzoeksresultaten.

¹ De informatie in overzicht 1 is te summier om op basis daarvan onderzoeksresultaten te evalueren.

2.2. Overzicht 1

Van de schriftelijke toelichtingen bij aangemelde onderwerpen die in deze ronde niet aan privatiseringsonderzoek zijn onderworpen.

Departement/onderwerp	Kwantitatieve omvang				Privatiserings- mogelijkheden	Typering privatiserings- mogelijkheden			Verwachte moeilijkheden	Uitvoerings- mogelijkheden
	budget 82; x f 1000			werkgele- genheid		mate/ vorm	privatisering motieven*			
	uitgaven	middelen	saldo uitgaven				budgettair	bestuurlijk		
Algemene Zaken										
Vervoer			600	10	gedeeltelijk afstoten eigen vervoerscapaci- teit	red. produc- tie ² functie	++	++		geschikt voor thematisch vervolgonderzoek
Tentoonstellingsproductie			ca. 1 500	28	uitbesteden	afstoten productie functie	++	++		vervolgonderzoek
Buitenlandse Zaken										
Consulaire werkzaamheden	57 500	53 000	4 000	281	(gedeeltelijk) afstoten	red. plan- ning, produc- tie en finan- cierings functie	+	+		vervolgonderzoek
Vertalingen			4 000	50	(gedeeltelijk) afstoten	red. produc- tie functie	o	o	kwalitatief a.g.v. vertrouwelijk- heid vertal:ngen	vervolgonderzoek
Justitie										
Politieverb. dienst	24 000	1 700	ca. 22 000	230	(gedeeltelijk) afstoten	red. plan- ning, produc- tie functie	o	+		vervolgonderzoek
Internaatsgebeuren			3 000		afstoten	afstoten alle functies	+	+		vervolgonderzoek

¹ Red. = reductie.
* Score op 5 puntsschaal:
++ Zeer positief.
+ Positief.
o Neutraal.
- Negatief.
-- Zeer negatief.

Departement/onderwerp	Kwantitatieve omvang			werkgele- genheid	Privatiserings- mogelijkheden	Typering privatiserings- mogelijkheden			Verwachte moeilijkheden	Uitvoerings- mogelijkheden	
	budget 82; x f 1000					mate/ vorm	privatisering				motieven*
	uitgaven	middelen	saldo uitgaven				budgettair	bestuurlijk			
Onderwijs en Wetenschappen											
Volwasseneneducatie			737 500		subject subsi- die i.p.v. ob- jectsubsidie	wijziging financie- ringsfunc- tie	++	+		onderzoek	
Vervoerskosten										onderzoek	
Financiën											
Rijksmunt			9 000	120	uitbesteding c.q. verzelfstandi- ging in rechts- vorm sui gene- ris dan wel privaatrechtelijk	red. of af- stoten productie functie	+	+	strijd met huidige be- leidsplannen	onderzoek	
Staatsloterij			120 000	50*	afstoten/ver- zelfstandiging	red. of af- stoten planning productie en finan- cierings functie	o	++		onderzoek	
Defensie											
Organisatie en Efficiency			389	78	uitbesteding O en E werk- zaamheden	red. produc- tiefunctie	o	++		thematisch onderzoek	

* Centraal Apparaat.

Departement/onderwerp	Kwantitatieve omvang				Privatiserings- mogelijkheden	Typering privatiserings- mogelijkheden			Verwachte moeilijkheden	Uitvoerings- mogelijkheden
	budget 82; x f 1000			werkgele- genheid						
	uitgaven	middelen	saldo uitgaven			mate/ vorm	privatisering motieven*			
							budgettair	bestuurlijk		
Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening										
Bouwweerbericht			250	3	afstoten	afstoten planning, produc- tie en financie- rings- functie	+	++		geschikt voor uitwerking varianten
Bouwkosten infosysteem			1 000	6	diverse grada- ties, uiteinde- lijk afstoten	geleidelijk afstoten alle functies	+	+		geschikt voor uitwerking varianten
Verkeer en Waterstaat										
Waterleidingbedrijf Flevoland	111 000	9700	1 400	48	verzelfstandi- ging of «over- heids-NV»	nauwelijks wijziging in func- tie be- moeienis bij wijziging organisa- torische opzet	—	—	afstemmingspro- blemen met la- gere overheden	niet geschikt voor effectue- ring vanuit priv. motieven
Maasveren	3 400	1600	1 800	45	afstoten naar lagere over- heden c.q. par- ticuliere sect.	i.g.v. af- stoten naar l.o. nauwelijks wijziging in functio- nele over- heidsbe- moeienis	o/+	+		vervolgonderzoek
Ingenieursdiensten Rijkswaterstaat			deel van 250 000	deel van 4600	verdergaand uitbesteden	red. produc- tie functie	o/+	+	onder voor- waarden priva- tiseren	gezien omvang en ge- zien conclusie van Stuurgroep Diensten- onderzoek uitermate geschikt voor ver- volgonderzoek
Economische Zaken										
Staatstoezicht mijnen			3 900	39	(gedeeltelijk) afstoten onder toezicht	red. produc- tie functie	o	+	kwaliteit/ veiligheid	onderzoek
Nederlands Normalisatie Instituut				800	vermindering subsidie	red. finan- cierings-	+	+		onderzoek

Departement onderwerp	Kwantitatieve omvang				Privatiserings- mogelijkheden	Typering privatiserings- mogelijkheden			Verwachte moeilijkheden	Uitvoerings- mogelijkheden
	budget 82 x f 1000			werkgel. heid		mate/ vorm	priv.	mot.		
	uitg.	midd.	saldo uitg.							
Landbouw en Visserij										
Bosbeheer					stoppen depri- vatisering	red. finan- cierings- functie	+	+	— kwaliteit — houtproductie	onderzoek in rela- tie met andere be- heersdiensten (vgl) deelrapport Domeinen
Muskusrat bestrijding			6 000	125	(gedeeltelijk) afstoten	red. prod. en finan. functie	+	o		onderzoek
Sociale Zaken en Werkgelegen- heid										
Emigratiedienst voorlichting			1 700	20	afstoten d.m.v. beëindiging subsidie	afstoten alle functies	+	+		onderzoek
CVV's			110 000		verzelfstandi- ging in pri- vaatrechtelijke stichting	nauwelijks wijziging in funct. be- moeienis, slechts organisa- torische aanpassing	o	—		niet geschikt voor effectue- ring vanuit privatiserings- oogpunt
Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk										
Vrije toneel producties			28 356	ca. 800	gesubs. toneel door wijziging subsidie nor- men meer af- stemmen op marktmechanisme	wijziging plan- ningfunct. met het oog op verster- king van het marktmechanisme		o		doordat slechts sprake is van wijz. overheidsbetrokken- heid m.b.t. één functie, is hier sprake van een grensgeval uit oog- punt van priv. Geschikt voor thema- tisch vervolgonderz. (vgl. ook deelrapport verlegging subsidie- grondslag CRM)
Fotografie Rijksarchief Dienst			ca. 200	17	(gedeeltelijk) uitbesteden	red. produc- tie functie	+	+		geschikt voor thema- tisch vervolg- onderzoek

Volksgezondheid en Milieu- hygiëne									
Opleiding vroedvrouwen	4 600	2800	1 800	35	afstoten c.q. stichting	red. alle functies	o	+ (afh. van vorm)	geschikt voor thema- tisch vervolg- onderzoek
Rijksinstituut voor drinkwater- voorziening	18 700	3500	15 200	229	afstoten onder- delen of ver- zelfstandiging in staatsbedrijf/ rechtssoon sui generis	afhankelijk van vorm red. alle functies	o/—	o/—	geschikt voor ver- volgonderzoek

2.3. Overzicht 2

Met betrekking tot door de werkgroep privatisering ondernomen onderzoeken.

Departementonderwerp	Kwantitatieve omvang onderwerp			Varianten	Typering varianten						Overige opmerkingen		
	Budget 1982;x f 1000				Reductie functionele/organisatorische betrokkenen	Priv. motieven		Effecten varianten		Uitvoeringswaarde varianten		Leidraad gevolgd	
	uitgaven	midde-len	saldo uitgaven			budget-tair	bestuur-lijk*	werkge-legenheid	overig				
Binnenlandse Zaken													
Staatsdrukkerij				ca. 1250	1. meer uitbesteden van werkzaamheden	reductie productie functie	0	+	0		varianten helder; geschikt voor concrete uitwerking	ja	SDU-onderzoek en ontwikkelde varianten vormen goede basis voor verder gecombineerd onderzoek naar privatisering van een aantal «bedrijfsmatige» overheidsdiensten
					2. (gedeeltelijke) opheffing voorzieningsmonopolie	reductie plan-ningsfunctie	0	+					
					3. Privaatrechtelijke rechtsvorm met mogelijkheid van kapitaalverschaffing door derden, beleid blijft	afstoten productie en financieringsfunctie	0	++					
					4. Afstoten SDU door overname of fusie met part. bedrijven	afstoten alle functies	+	++					
Algemene Zaken													
Kantinediensten		13 000	780		verdere uitbesteding kantinediensten	reductie productie en planning functie	o/+	+			globale varianten		vervolgonderzoek
Knipseldiensten		10 000	70		verdere uitbesteding nodig	reductie productie en planning functie	o/+	+					vervolgonderzoek
Buitenlandse Zaken													
Accountantscontrole				ca. 45	1. uitbesteding van de controle aan particuliere accountantskantoren	reductie productie functie	+	++	0		varianten geschikt voor concrete uitwerking	globaal	geschikt voor thematisch vervolgonderzoek, waarbij onderwerp wordt uitgebreid tot alle departementen
					2. combinatie van herstructurering en uitbesteding	idem, in mindere mate	+	++					

* score op vijfpuntschaal

++ zeer positief

+ positief

0 neutraal

- negatief

— zeer negatief

Departementonderwerp	Kwantitaiteve omvang onderwerp			Varianten	Typering varianten								Overige opmerkingen
	Budget 1982; x f 1000				Werkgelegenheid	Reductie functionele/organisatorische betrokkenheid overheid	Priv. motieven		Effecten varianten		Uitvoeringswaarde varianten	Leidraad gevolgd	
	uitgaven	midde-len	saldo uitgavan				budget-tair*	bestuur-lijk*	werkgelegenheid	overig			
Justitie													
Politie technische Dienst			13 848	ca. 110	1. afstoten onderhoud	afstoten productie functie	0/+	++	0	afvloeiing personeel vereist idem	geschikt voor concrete uitwerking	ja	raakvlakken met RAC leasing ondervindt vanuit Rijksbegroting bezwaren i.v.m. prioriteitenafweging
					2. operationeel lease contract voertuigen	afstoten productie functie	0/+	++		idem			
O. en W.													
Academische Ziekenhuizen	gegevens ontbreken wegens niet tijdig gereed komen onderzoek												
Financiën													
Domeinen (Landbouwgronden)	30 100	83 000*	52 900		1. verkoop van landbouwgronden a. nog uit te geven landbouwgronden b. verpachte gronden	vervallen/c.q. reductie van eigendoms/financieringsfunctie + planning en productiefunctie	+ 0/+	+ ++	0	mogelijk nadelige effecten op landbouwstructuurbe-leiden ruimtelijke ordeningsbeleid	geschikt voor concrete uitwerking	ja	gezien paralleliteit van Domeinen met andere «beheersdiensten» van de overheid lijkt gebundeld vervolgonderzoek met andere beheersdiensten van staatsgronden gewenst
					2. privatisering van beleidsuitvoerende functies	reductie productie functie	0/+	++		idem			
Domeinen (Landbouwbedrijven)	25 100	24 600*	500		1. verpachting bedrijven	reductie productie financierings en planningsfunctie idem	+ ++	++ +	0	wegval-len eigen exploitatie resulteert in minder informatie, hetgeen doelmatig eigenaarsbeheer kan beïnvloeden	geschikt voor concrete uitwerking	ja	
					2. gedeeltelijke verpachting								

Waarborg	6 100	5 300	800		1. overdracht aan privaatrechtelijke organisatie onder toezicht overheid	vervallen productie en financieringsfunctie vervallen alle functies	+	++	0		geschikt voor uitwerken varianten	ja	relaties met IJk-wezen, Stoomwezen; thematisch vervolgonderzoek op basis van probleemstelling consumenten/producenten bescherming c.q. produktbescherming gewenst
					2. overdracht aan privaatrechtelijke organisatie zonder overheidsbemoeienis		+	++	0				
					3. overdracht aan individuele ondernemers met repressief toezicht overheid	vervallen productie en financieringsfunctie; reductie planning	+	++	0				
					4. verzelfstandiging	in principe vervallen alle functies	—	++	0				
Defensie													
Defensie bedrijven			547 000	deel van 6 623 000 manuren	geen uitgewerkte varianten; indicatiemogelijkheden aangegeven over verdere uitbesteding					mede door opzet van het onderzoek (vergelijking «nul-optie» met huidig beleid) nauwelijks implementabele resultaten;	neen	vervolgonderzoek in afzonderlijke werkgroep, gericht op het ontwikkelen van concrete privatiseringsvarianten gewenst	
VRO kadaster	246 100	189 200	56 900	3 658	1. uitbesteding kadastrale werkzaamheden van landmeetkundig kadastrale aard	sterke reductie productie functie + mogelijke reductie financieringsfunctie wegvallen productie functie	o/+	++	0	eerste aanzet tot privatisering: onderzoek of aanpassen capaciteit aan actuele werkaanbod nodig is	geschikt voor uitwerking varianten	ja	
					2. vrijwel volledige uitbesteding werkzaamheden grootschalige basis kaart van Nederland		o/+	++	0				
					3. omzetten dienst in staatsbedrijf	reductie planning, productie en financieringsfunctie	o/+	++	0				
V en W													
Rijksautomobiel centrale	190 400	190 400	0	ca. 530	1. afstoten van niet specifiek t.b.v. de P.T.T. uitgevoerde taken	gedeeltelijk afstoten van productie en planning functie	o/+	+	niet onderzocht	voor inzicht in effecten van varianten nader gekwantificeerd onderzoek nodig	onderzoek tot dusverre nog slechts partiële en globale analyse;	globaal	raakvlakken met onderwerp PTD (en RIB); onderzoek tot dusverre vrij defensief; vervolg onderzoek PTD, en RAC en RIB lijkt opportuun
					2. maximalisering uitbesteding onderhoud	gedeeltelijk afstoten productie functie	o/+	+					

Departementonderwerp	Kwantitatieve omvang onderwerp			Varianten	Typering varianten							Overige opmerkingen
	Budget 1982 x f 1000				Reductie functionele/organisatorische betrokkenheid overheid	Priv. motieven		Effecten varianten		Uitvoeringswaarde varianten	Leidraad gevolgd	
	uitgaven	midde-len	saldo uitgaven			Werkgelegenheid	budget-tair	bestuur-lijk	werkgelegenheid			
EZ												
IJkwezen	24 513	5 096	19 217	Tentatief aangegeven priv. mogelijkheden. 1. verschuiving verantwoordelijkheid voor meetmiddel naar de gebruikers 2. uitbesteding controle op meetmiddelen 3. meer concreet uitgewerkt: privatisering keuring KWh-meters	reductie productie functie idem idem	++ + +	++ + +	0 + +	0 0 0	kans op wegvallen implementatieregeling a.g.v. stijging canon; invloed overheid op landbouw-structuur-bedrijven doeleinden vermindert	onderzoek globaal en partieel; vervolgonderzoek vereist; m.n. op punt van kostendeekkende tarifiering versterkingsmarktpositie fabrikanten Kwh-meters	globaal raakvlakken met Waarborg en Stoomwezen thematisch vervolgonderzoek op basis van thema producenten/consumenten bescherming gewenst
L en V												
Grondbank	9 000	4 100	4 900	1. afstoten van grondbankregeling naar het bedrijfsleven 2. uitbesteden grondbankregelingen naar het bedrijfsleven 3. rentesubsidie bij aankoop grond	wegvallen bemoeienis met alle functies wegvallen productie functie reductie financieringsfunctie en planningsfunctie	++ 0 +	++ + +	0 0 0	0 0 0	kans op wegvallen implementatieregeling a.g.v. stijging canon; invloed overheid op landbouw-structuur-bedrijven doeleinden vermindert	Centraal m.b.t. waarde staat het politieke belang dat aan het grondbeleid en voortbestaan van specifieke landbouw-bedrijven wordt toegerekend	

* afhankelijk van al dan niet afstoten van deze taak aan bedrijfsleven door de aanschaffende diensten.

SoZaW

Stoomwezen	20 301	11 592	8 709	240	1. uitbesteden c.q. afstoten van technische regelgeving onder eindverantwoordelijkheid	reductie productie en financieringsfunctie d.m.v. uitbesteding c.q. afstoting*	0/+	+	0	geschikt voor concrete uitwerking; daarbij m.n. aandacht te geven aan efficiëncyvoordeel a.g.v. privatisering vs., verwachte kosten van extra activiteiten en aan kostendekkende tarifiëring	ja	1. overgangstijd bij effectivering vereist 2. inhoudelijk raakvlakken met onderwerpen: IJkwezen en Maarborg
					2. afstoten keuringen onder eindverantwoordelijkheid overheid	reductie (deel van) planningsfunctie en wegvallen van productie en financieringsfunctie*	0/+	+	0			
						* enige versterking planningsfunctie						

CRM

Verlegging subsidie grondslag	—	—	—	—	1. prestatie activiteiten-subsidie i.p.v. exploitatiesubsidie	wijziging planningsfunctie en financieringsfunctie	0/+	+	—	zeer abstracte behandeling van de problematiek; thematische vervolgonderzoek, aan de hand van concrete subsidievormen nodig;	neen	Door abstracte behandeling geen duidelijk zicht op effecten van de varianten. Doordat onderzoek slechts betrekking heeft op wijziging van de planningsfunctie is sprake van een randgevaar uit een oogpunt van privatisering
					2. combinatie activiteiten-subsidie en exploitatiesubsidie	wijziging planningsfunctie en financieringsfunctie	0/+	+	—			
					3. subjectsubsidie plv. objectsubsidie	wijziging planningsfunctie en financieringsfunctie	0/+	+	—			
					4. subjectsubsidie met het doel versterking van concurrentie	wijziging planningsfunctie en financieringsfunctie	+	+	—			

V en M

Rijkspsihiatrische Inrichting en andere Rijksziekenhuizen; sub-onderwerpen: R.P.I.	38 800	37 900	900		1. omzetting in privaatrechtelijke stichting onder regime van WZG, WTG en WVG	afstoten alle functies naar particuliere sector; overheid behoudt bevoegdheid tot interventie in planning en financiering	+ / 0	+	0	geschikt voor uitwerken concrete varianten; daarbij uit een oogpunt van privatisering cruciaal beheersingsproblematiek (vgl. par. 2.5.5. van Hoofdstuk I)	globaal	
--	--------	--------	-----	--	---	---	-------	---	---	---	---------	--

Departementonderwerp	Kwantitatieve omvang onderwerp				Varianten	Typering varianten						Overige opmerkingen	
	Budget 1982 x f 1000			Werkgelegenheid		Reductie functionele/organisatorische betrokkenheid overheid	Priv. motieven		Effecten varianten		Uitvoeringswaarde varianten		Leidraad gevolgd
	uitgaven	midde-len	saldo uitgaven				budg.*	bestuurlijk*	werkgelegenheid	overig			
Academische ziekenhuizen	1 740 600	1 178 500	56 210	ca. 230	wijziging status in die van «topziekenhuis» o.m. inhoudende een meer bedrijfseconomische relatie tussen universiteit en acad. ziekenhuis v.w.b. de onderwijs en onderzoektaak onder regime van WZG, WIG en WVG	reductie planning productie en financieringsfunctie. versterking marktmechanisme tussen acad. ziekenhuis en universiteit	+	+					relatie met O en W onderwerp «Opleidingsaspect academische Ziekenhuizen»
Militaire hospitalen				1 320	wijziging status in die van regionaal ziekenhuis	reductie alle functies versterking marktmechanisme m.b.t. deze ziekenhuizen	+	+					

3. BESPREKING RESULTATEN DEELONDERZOEKEN

3.1. Algemeen

Zoals ook uit overzicht 2 blijkt hebben de onderzoeken geresulteerd in deelrapporten die met betrekking tot de mate van evaluatie van het onderwerp en de concrete uitwerking van de varianten nogal uiteenlopen. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen.

In de eerste plaats was er een beperkte tijd voor de onderzoeken beschikbaar. Deze bedroeg in feite slechts twee maanden aangezien door de werkgroep zelf eerst het terrein diende te worden verkend en vervolgens de onderwerpen moesten worden geselecteerd. Vervolgens zijn binnen elk van de departementen werkgroepen gevormd. Daarnaast kan de complexiteit en omvang van sommige onderwerpen een grondig onderzoek in korte tijd in de weg hebben gestaan. Voorts heeft de werkgroep de indruk dat de kritische attitude met betrekking tot het bestaande beleid bij de onderzoeken, die primair binnen de belanghebbende departementen werden verricht, niet in alle gevallen in gelijke mate aanwezig is geweest. Dit resulteerde er mede in dat met name de evaluatie van de motieven van overheidsbemoeienis met betrekking tot gelijksoortige onderwerpen (vergelijk bijvoorbeeld het onderzoek RAC versus PTD) nogal wisselend van karakter en uitkomst waren. Voorts blijkt in een aantal gevallen een gedegen vergelijkend bedrijfseconomisch onderzoek tussen productie van een voorziening tussen de overheidssector en de particuliere sector, te ontbreken.

De deelrapporten en de op basis daarvan opgestelde samenvattingen zijn in de werkgroep besproken en vervolgens als onderdeel van het werkgroeprapport vastgesteld. Deze procedure houdt niet dat de werkgroep zich inhoudelijk vereenzelvigt met alle overwegingen en conclusies in de diverse deelrapporten.

De werkgroep heeft zich beperkt tot een globale inhoudelijke toetsing van de deelrapporten door een typering te geven van de ontwikkelde varianten en per onderwerp daarvan de uitvoeringswaarde aan te geven. Een oordeel over de implementatiewaarde houdt geen inhoudelijke stellingname in met betrekking tot de wenselijkheid van uitvoering van varianten doch geeft slechts de mate aan waarin de tot dusverre bereikte resultaten geschikt worden geacht voor het nemen van (politieke) beslissingen.

3.2. Typering van de varianten

Zoals uit het overzicht 2 blijkt is een groot scala van varianten ontwikkeld met een grote verscheidenheid in intensiteit van de reductie van de functionele overheidsbemoeienis met voorzieningen. Centraal in het gehanteerde begrip van privatisering staat de functionele benadering. Daarbij is sprake van vermindering van de bemoeienis van de overheid met een voorziening, waarvoor in de plaats treedt een versterking van het allocatiemechanisme van de marktsector. De ratio van de vermindering van de overheidsbemoeienis is daarbij gelegen in de (gewijzigde) actualiteitswaarde van de motieven van de overheidsbetrokkenheid met de voorziening, de verwachte verbetering van de allocatie van de voorziening via het marktmechanisme en de beperking van de omvang van de collectieve sector (zowel budgettair als bestuurlijk).

De intensiteit van de reductie van de overheidsbemoeienis met betrekking tot de functies planning, productie en financiering varieert bij de varianten van (slechts) wijziging van de planningsfunctie met het doel versterking van het marktmechanisme (vergelijk het thematische CRM-onderzoek over de verlegging subsidiegrondslag) tot het afstoten van alle functies (vergelijk de varianten met betrekking tot het onderwerp Staatsdrukkerij). Het merendeel van de varianten heeft betrekking op vermindering of vervallen van de productiefunctie, doorgaans met consequenties voor de financieringsfunctie.

In de meeste varianten blijft de planningfunctie (in de vorm van beleidsbepaling, regeling, toezicht, controle) onaangetast c.q. wordt deze in geringe mate verminderd. De wijziging in organisatorische vormgeving die het gevolg is van de functionele reductie van de overheidsbemoeienis varieert eveneens sterk. Over het algemeen is bij een globale analyse waarvan hier sprake is, geen eenduidige relatie te leggen tussen de mate van reductie van functionele bemoeienis en de organisatorische vormgeving waarin deze tot uitdrukking komt.

Bij het bezien van het overzicht van de typering van de varianten doemt snel de vraag op of en zo ja welke relatie is te leggen tussen de intensiteit van de functionele reductie die aan een variant verbonden is en het effect daarvan uit budgettaire en bestuurlijk oogpunt. Voor een gedegen antwoord is een meer diepgaande evaluatie van de onderzoeksresultaten vereist, dan wel zijn verdergaande onderzoeken nodig. Wel zijn bij een globale bestudering de volgende indicaties af te leiden:

- De mate waarin bij een gegeven functionele reductie (positieve) effecten optreden kan per variant verschillen voor wat betreft het budgettaire en het bestuurlijke criterium. Er zijn varianten die positief scoren op het bestuurlijke criterium en minder positief of neutraal op het budgettaire criterium.

Een gedeeltelijke verklaring hiervan zou kunnen zijn gelegen in het feit dat bij een aantal varianten de directe budgettaire besparing wordt geleverd door een efficiëntere productie en allocatie in de particuliere sector. Zoals hierboven aangegeven ontbreken in een aantal onderzoeken tot dusverre grondige vergelijkende bedrijfseconomische analyses. Om een aantal redenen kunnen departementen geneigd zijn efficiency-verbeteringen via particuliere productie op voorhand te minimaliseren.

Hierbij wordt opgemerkt dat privatisering op basis van bestuurlijke motieven door via een allocatieve efficiencyverbetering zeker op enige termijn tot budgettaire besparingen en een betere beheersing van de overheidsuitgaven kan leiden. Daarnaast kunnen dergelijke varianten positieve effecten hebben op het innovatiemotief. Deze effecten dienen bij een beslissing over privatisering te worden mee gewogen.

De intensiteit van de reductie van de functionele overheidsbemoeienis is doorgaans van invloed op de mate van positieve score op de budgettaire en bestuurlijke criteria. De beste effecten lijken te worden bereikt in die gevallen waarbij de overheidsbemoeienis met een of meer functies geheel wordt beëindigd. De mate en vorm waarin de planningsfunctie blijft bestaan kan van invloed zijn op de positieve score. Over het algemeen treden twijfelachtige scores op bij een slechts gedeeltelijke vermindering van meerdere functies. Aangezien de aard en inhoud van de functies per onderwerp sterk verschillen zijn harde algemene conclusies hier moeilijk te trekken. Een beoordeling van geval tot geval is nodig. Wel is duidelijk dat privatisering tot de beste resultaten leidt bij een volledige beëindiging van de overheidsbemoeienis met betrekking tot alle functies.

3.3. Uitvoeringsmogelijkheden

3.3.1. Algemeen

De werkgroep heeft met de privatiseringsonderzoeken niet primair beoogd te komen tot in details uitgewerkte privatiseringsvarianten. Het doel dat de werkgroep met de onderzoeken voor ogen stond was vooral om aan de hand van een brede, casuïstische aanpak bij elk departement de gedachtenvorming, ondermeer door de voorbeeldfunctie van de onderzoeken, over privatisering te bevorderen en voorts om onderzoeksresultaten te verkrijgen op basis waarvan enerzijds de ontwikkelde theoretische gedachten kunnen worden getoetst en uitgediept en anderzijds concreet vervolgonderzoek zou kunnen worden ondernomen. Daarbij is wel gestreefd naar het ontwikkelen van een aantal concreet uitgewerkte varianten.

3.3.2. *Categorisering van onderwerpen/varianten naar implementatiewaarde*

Bij de categorisering naar implementatiewaarde worden zoals eerder aangegeven op basis van een globale analyse twee categoriën onderscheiden:

- A. geschikt voor vervolgonderzoek gericht op concrete uitwerking van varianten;
- B. vervolgonderzoek vereist, gezien het zeer globale karakter van het eerste onderzoek.

In de opvatting van de werkgroep kunnen de tot dusverre bereikte onderzoeksresultaten als volgt worden gecategoriseerd.

Categorie A

De ontwikkelde varianten m.b.t. de onderwerpen:

- Staatsdrukkerij
- Accountantscontrole BuZa/OS
- Politie technische Dienst
- Domeinen landbouwgronden
- Domeinen landbouwbedrijven
- Waarborg
- Kadaster
- Grondbank
- Stoomwezen
- Rijkspsihiatrische Inrichting/Academische Ziekenhuizen/Militaire Hospitalen.

Categorie B

- Defensiebedrijven
- RAC
- IJkwezen
- Verlegging subsidiegrondslag
- Opleidingsaspect Academische Ziekenhuizen
- Knipsel- en Kantinediensten

3.4. Vervolgactiviteiten

De werkgroep beschouwt de tot dusverre verrichte werkzaamheden als een belangrijke aanzet voor privatiseringsonderzoek die echter zowel wat betreft de algemene aspecten die met privatisering samenhangen als voor wat concreet privatiseringsonderzoek betreft, dient te worden vervolgd.

Als vervolgactiviteiten onderscheidt de werkgroep voor wat betreft:

a. de algemene aspecten

- een grondige evaluatie van de tot dusverre bereikte onderzoeksresultaten waarbij de tot dusverre ontwikkelde theorievorming in het algemene deel van het rapport wordt getoetst en uitgebouwd. Daarbij dienen zowel macro-aspecten van privatisering als micro-aspecten (ondermeer concrete rechtspositionele en organisatorische knelpunten) aan de orde te komen.

b. concreet privatiseringsonderzoek

Op basis van de categorisering in vorige paragraaf komen de in categorie A genoemde onderwerpen in aanmerking voor vervolgonderzoek gericht op concrete uitwerking van varianten. Daarnaast zijn de volgende mogelijke vormen en onderwerpen voor vervolgonderzoek te onderscheiden:

b.1: afzonderlijk vervolgonderzoek

- Defensiebedrijven
- Opleidingsaspect Academische Ziekenhuizen

– PTT in relatie tot ontwikkelingen op het terrein van de telecommunicatie (randapparatuur). In paragraaf 2.2.2 van Hoofdstuk 2 is er bij de beschouwing over het rapport Swarttouw uitgegaan van samenwerkingsvormen met derden. In een nader onderzoek dienen uiteraard ook de voor- en nadelen van verdergaande privatiseringsvarianten te worden onderzocht waarbij op het terrein van de activiteiten met betrekking tot randapparatuur de band met de PTT wordt doorsneden.

b.2: thematisch vervolgonderzoek

- accountantscontrole
- O en E
- overheidsvoorzieningen gericht op producenten/consumenten/derden- en produktbescherming.

b.3: gebundeld vervolgonderzoek.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de volgende onderwerpen zoveel samenhang hebben dat ze, eventueel uitgebreid tot meer soortelijke bestaande voorzieningen aan gebundeld vervolgonderzoek kunnen worden onderworpen.

- Consumenten/producenten/derden/produktbescherming (Stoomwezen, Waarborg, IJkezen)
- Grondbeheer door de Staat (Domeinen, Staatsbosbeheer e.a.)
- RAC/PTD/RIB

b.4: Daarnaast zouden de door de departementen aangemelde en schriftelijk toegelichte doch in deze ronde niet onderzochte onderwerpen, aan vervolgonderzoek kunnen worden onderworpen (vergelijk de aanbevelingen in Overzicht 1). Met name komen in aanmerking:

- Volwasseneneducatie;
- Ingenieursdiensten Rijkswaterstaat.

b.5: Tenslotte zouden zowel binnen de sfeer van de Rijksbegroting als binnen de sociale zekerheidssector sfeer nieuwe onderwerpen voor onderzoek kunnen worden geselecteerd.

3.5. Organisatie van de vervolgactiviteiten

De organisatorische opzet zal een afgeleide zijn van de aard en omvang van vervolgactiviteiten (3.4) waartoe zal worden besloten. Ervan uitgaand dat de in 3.4 besproken vervolgactiviteiten voor wat betreft de hoofdelementen doorgang vinden zou aan de volgende organisatorische constructie kunnen worden gedacht.

1. Een interdepartementale werkgroep/stuurgroep, in het kader van de heroverweging of in het kader van de activiteiten gericht op reorganisatie van de Rijksdienst, (of een combinatie van deze kaders;) houdt zich bezig met vervolgonderzoek m.b.t. in par. 3.4 onderscheiden algemene aspecten van privatisering. Voorts fungeert deze werkgroep/stuurgroep als klankbord en adviesgroep voor de hierna volgende activiteiten.

2. Afzonderlijke interdepartementale werkgroepen, onder voorzitterschap van het meest belanghebbende departement, verrichten met betrekking tot specifieke onderwerpen concrete (vervolg)onderzoeken met het doel te komen tot implementabele varianten (voorbeeld RAC/PTD/RIB, consumenten/producenten produktbescherming, Ingenieursdiensten).

3. In de algemene taakopdracht van de werkgroepen heroverweging wordt meer aandacht gegeven aan het privatiseringsaspect zodat in principe in alle heroverwegingswerkgroepen dit aspect meer uitgebreide behandeling krijgt.

Hieronder volgen enige voorbeelden van privatisering in een aantal OESO-landen:

Verenigde Staten¹

Een van de belangrijkste pijlers van het beleid van de huidige regering is versterking van de particuliere sector. Naast een beperking van de overheidsuitgaven wordt deze doelstelling met name nagestreefd door een terugtreden van de regelgevende overheid. Deze beperking van regelgeving (de-regulation) heeft betrekking op alle sectoren van de Amerikaanse economie. Aangezien een andere heroverwegingswerkgroep zich expliciet met deregulering bezighoudt, blijft deregulering in deze notitie buiten beschouwing.

Verenigd Koninkrijk²

De huidige regering is met een grootscheeps privatiseringsprogramma gestart. Het bestaat uit twee hoofdelementen te weten:

- denationalisatie, door vermindering c.q. afstoting van aandelen en zeggenschap in een aantal staatsbedrijven en
- het versterken van de concurrentie op een aantal markten die thans door monopolies van staatsbedrijven worden beheerst.

De denationalisatie betreft onder meer de volgende ondernemingen: British Aerospace, British Airways, British Gas Corporation, British National Oil Corporation, British Petroleum Limited, British Rail, British Steel Corporation en Radiochemical Centre Limited.

Versterking van het marktmechanisme wordt nagestreefd op terreinen van openbaar personenvervoer, telecommunicatie en posten, door particuliere bedrijven de toegang tot deze markten mogelijk te maken.

Australië³

Recent – medio 1981 – is de regering overgegaan tot een omvangrijk privatiseringsprogramma. Dit omvat onder meer het afstoten van staats-deelnemingen en -bemoeienis in fabrieken, een gedeelte van de PTT, landbouwgronden, verzekeringsbedrijven. Daarnaast zal het werk van de Staatsdrukkerij, de Munt en staatsbrouwerijen worden uitbesteed aan particuliere bedrijven. Voorts wordt overwogen het staatsaandeel in de luchtvaartmaatschappij Trans Australian Airlines af te stoten. Ook op het gebied van defensie zal meer ruimte worden geboden aan particuliere ondernemingen. De kustwacht is al gedeeltelijk geprivatiseerd.

Overige landen

Voorbeelden⁴ van particuliere verstrekking van in andere landen als publiek beschouwde voorzieningen zijn in Frankrijk de Sociétés d'Economie mixte, ondernemingen met een gemengd overheids- en particulier kapitaal, die met winst oogmerk infrastructuurprojecten zoals wegen- en woningbouw opzetten en exploiteren. In Frankrijk is overigens door de huidige regering een nationalisatieprogramma in gang gezet dat betrekking heeft op banken en industriële bedrijven. Deze ontwikkeling is tegengesteld aan lopende privatiseringsprogramma's in andere landen.

In Zweden zijn ter beperking van de onderwijsuitgaven activiteiten zoals schoonmaak- en kantinediensten geprivatiseerd. In Zwitserland hebben meer dan 30 gemeenten politiesurveillance-activiteiten aan een particuliere maatschappij uitbesteed.

¹ «Economic Impact» 1981/4.

² «The Privatisation of UK Public Enterprises» David Heald and David Steel. «Annalen der Gemeinschaft» 1981/3.

³ NRC: 2 mei 1981.

⁴ Transatlantic Perspectives, juli 1981. Private Alternatives to Public Services, Mark Frazier.

SCHRIFTELIJKE TOELICHTINGEN OP AANGEMELDE ONDERWERPEN DIE (NOG) NIET AAN VERDER PRIVATISERINGSONDERZOEK ZIJN ONDERWORPEN

1. MINISTERIE VAN ALGEMENE ZAKEN

1.1. Tentoonstellingsopbouw

Onderwerp

De afdeling Productie Tentoonstellingen van de Rijksvoorlichtingsdienst (RVD) is belast met de verzorging en begeleiding van de productie van tentoonstellingen in opdracht van overheidsinstellingen.

De activiteiten van deze afdeling vallen onder de werkingssfeer van artikel 19–198 «Toepassing communicatietechniek». Dit houdt in dat aan de opdrachtgever de directe materiaalkosten en de aanwijsbare overuren personeel, alsmede een opslag voor magazijnmateriaal (verf, penselen, plakband enzovoorts) en autokosten worden doorberekend. De personeelskosten komen blijvend ten laste van Algemene Zaken. De doorberekende opslagkosten dienen bij ontvangst ten gunste van middelen te worden verantwoord, zodat ook de magazijnkosten en autokosten ten laste van Algemene Zaken blijven.

Mogelijkheden tot privatisering

Bij privatisering van deze afdeling dient er rekening mee te worden gehouden dat toch enige kennis met betrekking tot de organisatie van tentoonstellingen binnen Algemene Zaken moet worden gehandhaafd, teneinde de door de Rijksoverheid gewenste tentoonstellingsbouw op het gewenste niveau te kunnen behouden. Privatisering van de tentoonstellingsbouw bij de RVD mag niet het gevaar inhouden dat elders in de rijkdienst diezelfde productiecapaciteit weer wordt opgebouwd, want dan raken we alleen maar weer verder van huis. Daarover zijn dus afspraken nodig.

Financiën en personeel

Met privatisering zijn in totaal 28 arbeidsplaatsen gemoeid. Rekening houdend met de eerder genoemde eis tot behoud van kennis, bedraagt het hiermede gepaard gaande netto budgettaire bedrag voor personeel circa 1,2 mln.

Indien het bovenstaande aanleiding vormt deze kwestie nader te onderzoeken, zou dit meteen voor alle departementen en departementale diensten moeten worden gedaan. Voor rechtstreeks materiële uitgaven wordt een jaarlijks bedrag van 0,4 mln. uitgegeven, waarbij geen rekening is gehouden met de algemene kantoor- en tekenbehoeften. In vorengenoemd bedrag zijn ook niet de kosten van de bedrijfsgebouwen (huur, pacht en dergelijke) opgenomen, zodat bij eventuele privatisering het werkelijke hiermede gemoeid zijnde budgettaire bedrag aanzienlijk hoger dan de thans toe te rekenen 1,6 mln. komt.

1.2. Het vervoer

Onderwerp

Algemene Zaken maakt regelmatig gebruik van huurwagens met chauffeur. Over de kwaliteit van de chauffeurs en de wagens is men tevreden. Ze rijden stipt op tijd en zijn op korte termijn oproepbaar; de wagens dragen geen fancy-kleuren en hebben geen «taxi» aanduiding op het dak. Het aanhouden van een eigen wagenpark betekent vaak dat jonge mensen de hele of halve dag op het departement rondhangen zonder iets wezenlijks te doen te hebben en wachtend op een rij-opdracht. Dat werkt demotiverend, ook op anderen.

Mogelijkheden tot privatisering

Het verkleinen van de eigen-wagen-capaciteit ten gunste van het huur-wagensysteem ondervangt het bovenstaande goeddeels. Voorts kan in dat geval constant worden beschikt over goed materieel en over een grotere keuze. En bovendien kunnen topbehoeftes toch niet door het eigen-wagen-park worden opgevangen.

Financiën en personeel

Met het personenvervoer zijn op Algemene Zaken 10 arbeidsplaatsen gemoeid. Rekening houdend met het feit dat bij privatisering toch een vervoerscoördinator binnen Algemene Zaken blijft, is sprake van 9 arbeidsplaatsen netto. De budgettaire omvang van deze tak van dienst bedroeg in 1981 0,2 mln. inclusief de aanschaf van automobielen, terwijl de personele kosten voor 1982 zijn begroot op 0,4 mln.

2. MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

2.1. Consulaire werkzaamheden

Onderwerp

Het ministerie heeft rond 570 vertegenwoordigingen in het buitenland (ambassades, consulaten-generaal, consulaten). De consulaire werkzaamheden aldaar omvatten onder meer:

1. verstrekken/verlengen van reisdocumenten en visa;
2. notariële werkzaamheden;
3. handelsbevorderingsaangelegenheden;
4. policiaire en judiciale zaken (ondermeer vreemdelingenzaken);
5. alle vormen van hulp aan landgenoten.

Mogelijkheden tot privatisering

De punten 1 t/m 4 worden in dit kader niet voor privatisering aangemeld. De hulp aan landgenoten (punt 5) omvat een onbeperkt scala aan activiteiten. Ter verduidelijking enige voorbeelden:

- hulp aan in het buitenland in financiële moeilijkheden gekomen Nederlanders;
- repatriëring van zieken, gewonden en overledenen;
- belangenbehartiging in het buitenland voor ingezetenen;
- bijstand aan in het buitenland gedetineerde Nederlanders.

Particuliere instellingen verrichten tegenwoordig enige werkzaamheden vallend binnen deze taak; waar en voor zover dit geschiedt, worden deze werkzaamheden niet (meer) door de staat verricht. Veelal is de particuliere activiteit echter geografisch zowel als qua werkzaamheid beperkt; geen hulp in ver-verwijderde landen en bijvoorbeeld geen bemoeienis met gedetineerden. Als belangrijkste particuliere instanties die op dat terrein werkzaam zijn kunnen worden genoemd: ANWB, reisverzekeringsmaatschappijen, reisorganisaties, handelsbanken.

- Als mogelijkheden voor uitbreiding van de privatisering worden gezien:
- bevorderen dat Nederlanders meer gebruik maken van de bestaande organisaties;
 - uitbreiding van het werkingsgebied van deze organisaties.

De eerste mogelijkheid wordt reeds nagestreefd. Bij de tweede mogelijkheid is het rendement een beperkende factor en zal uitbreiding van het werkingsgebied aan het initiatief van de organisaties moeten worden overgelaten.

Verwachte moeilijkheden

Een belemmerende factor voor verdere privatisering van dit onderdeel van de consulaire werkzaamheden is ongetwijfeld de politieke gevoeligheid van een aantal van de hieronder begrepen werkzaamheden.

2.2. Vertaalwerkzaamheden

Onderwerp

Het vertalen ten dienste van de rijksoverheid wordt als onderwerp van staatszorg gezien doordat twee soorten motieven een rol spelen: historische en praktische.

Ten aanzien van de historische zij opgemerkt dat tot kort na de oorlog het vertalen op het Ministerie van Buitenlandse Zaken beperkt was tot het vertalen van Franse en Engelse verdragsteksten in het Nederlands ten behoeve van de volksvertegenwoordiging. De normale diplomatieke correspondentie ging in het Frans en werd verzorgd door de beleidsambtenaren zelf, van wie er velen traditioneel nog een Franse opvoeding hadden genoten.

Ten aanzien van het praktische motief zij gewezen op de volgende ontwikkelingen. Na de oorlog, toen Nederland zijn politiek van neutraliteit los liet en lid werd van internationale organisaties, ontstond de noodzaak om documenten, nota's, rapporten en dergelijke in het Frans en in het Engels te vertalen. Dat laatste werd al gauw overgelaten aan de (twee) verdragsvertalers die er toch al zaten.

Voor een goed begrip van de hieronder staande punten, dient de daarop volgende ontwikkeling te worden geschetst:

- de zittende vertalers waren Nederlanders;
- zij moesten naar een voor hen op latere leeftijd aangeleerde vreemde taal vertalen, wat niet-bevredigende resultaten opleverde;
- aangetrokken werden buitenlandse vertalers onder gelijktijdige concentratie van het vertaalwerk van een aantal departementen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken;
- de Nederlanders vertaalden naar het Nederlands, de buitenlanders (Duitsers, Fransen en Engelsen) naar hun moedertaal;
- verdere uitbreiding volgde in de jaren '60 en '70;
- thans is vrijwel al het vertaalwerk van de gehele rijksdienst bij Buitenlandse Zaken geconcentreerd;
- sterke toename van het aanbod leidde tot oprichting van de IAVR (Interdepartementale Adviescommissie Vertalingen Rijksoverheid) in een poging het aanbod meer af te stemmen op de capaciteit; het overleg hierover binnen de IAVR is nog gaande.

Mogelijkheden voor privatisering

Gedeeltelijke privatisering vindt plaats doordat het teveel aan werk wordt ondergebracht bij free-lance vertalers en vertaalbureaus. Dit geldt ook voor opdrachten tot vertaling in en uit ± 25 andere talen dan Duits, Engels, Frans en Nederlands, waarvoor de afdeling niet is geëquipeerd. Bovendien is er een aantal opdrachten dat door hun gespecialiseerde aard moet worden uitbesteed aan (technische) deskundigen omdat ze buiten de specialisaties van de afdeling vallen.

Verwachte moeilijkheden

Zelfs bij de hierboven genoemde gedeeltelijke privatisering doen zich moeilijkheden voor: het door free-lance vertalers geleverde werk beantwoordt zelden aan de specifieke eisen van de Rijksoverheid en is soms wisselvallig van kwaliteit, zelfs van een en dezelfde vertaler. Hun werk kan

niet zonder meer aan de opdrachtgevers worden doorgestuurd; het moet systematisch en grondig worden gereviseerd. De revisie komt niet ten goede aan de in huis werkzame vertalers en werkt zelfs ongunstig op het niveau van de revisoren doordat zij veelal met werk van laag gehalte worden geconfronteerd.

Nog een moeilijkheid bij privatisering is dat een groot deel van het werk niet voor uitbesteding in aanmerking komt doordat:

- a. het van vertrouwelijke aard is, en
- b. de technische, terminologische en fraseologische kennis en ervaring alleen tot hun recht komen indien ze worden geconcentreerd op één punt van waaruit ze weer ter beschikking van de vertalers kunnen worden gesteld.

Bedrag en aantal personen

De Hoofdafdeling Vertalingen telt 50 formatieplaatsen (30 vertalers en revisoren, 4 terminologen, 2 documentalist, 14 administratief personeel en typistes) waarvoor op de begroting een bedrag van 4,0 mln. is uitgetrokken (1982).

In 1982 werd voor free-lance vertalers voor het aanbodoverschot en voor opdrachten waarvoor de afdeling niet geëquipeerd is 1,5 mln. uitgetrokken.

Werkaanbod in 1981 (in standaardpagina's van 325 woorden):

— in het Duits	2 917 pagina's
— in het Frans	4 465 pagina's
— in het Engels	11 745 pagina's
— in het Nederlands	3 755 pagina's
— in en uit andere talen	5 435 pagina's
Totaal	28 317 pagina's

3. MINISTERIE VAN JUSTITIE

3.1. Het internaatsgebeuren bij politie-opleidingen

Onderwerp

Op een vijftal plaatsen in Nederland worden algemene of specifieke opleidingen verzorgd door de Rijkspolitie, waarbij de cursisten intern worden ondergebracht. Het door de Rijkspolitie zelf verzorgen van het internaatsgebeuren berust op de filosofie dat dit een geïntegreerd onderdeel uitmaakt van de opleiding.

Mogelijkheden voor privatisering

Door te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om in de cursusplaatsen de «ligging en voeding» door het particuliere bedrijfsleven te laten verrichten, kan worden gezien of de eventuele meerkosten van het internaatsgebeuren opwegen tegen de eerdervermelde argumentatie. Technisch lijkt op het eerste gezicht privatisering, zeker voor een deel, mogelijk.

Bedrag en personeel

De totale kosten van «ligging en voeding» kunnen voor 1982 gesteld worden op circa 3 mln.

3.2. Politieverbindingsdienst

Onderwerp

De doelstelling van de Politieverbindingsdienst (PVD) kan in het kort worden omschreven als de zorg voor een politieverreberichtgeving en het bemiddelen bij de hiervoor benodigde verbindingsmiddelen ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten en de handhaving van de openbare orde.

Met bovenstaand uitgangspunt als basis kunnen de taken van de PVD als volgt worden omschreven:

- a. het verrichten van onderzoek en het geven van voorlichting met betrekking tot verbindingsmiddelen en hun technische toepassingsmogelijkheden;
- b. het verstrekken van advies aan gebruikers met betrekking tot de politieverbindingen en de daartoe benodigde apparatuur;
- c. het verrichten van technische, uitvoerende werkzaamheden op het gebied van elektronische communicatie en informatiesystemen ten behoeve van Rijks- en Gemeentepolitie en, voorzover zulks aan de PVD wordt opgedragen, ten behoeve van overige diensten of korpsen;
- d. het verrichten van werkzaamheden inzake de berichtenverspreiding ten behoeve van het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de Politie en Interpol;
- e. het verzorgen van voorlichting en advisering betreffende technisch verwante niet-verbindingsapparatuur en voor zover dit aan de PVD wordt opgedragen, het technisch goed doen functioneren van deze apparatuur;
- f. coördinatie en beheer van de aan de PVD toegewezen frequentiebanden ten behoeve van de Politie.

Naast de hoofdvestiging in Utrecht beschikt de Dienst nog over een zevental regionale en een zestal lokale werkplaatsen gespreid over het gehele land. Op de «Varenkamp» te Bilthoven is het Politie Communicatie Centrum en in Nieuwegein het Centraal Magazijn gevestigd. Het behoeft geen betoog dat de verbindingen binnen het politiegebeuren een essentiële rol spelen bij het adequaat functioneren.

De betrokkenheid van de overheid bij de politieverbindingen is begrijpelijk, daar omgang met deze apparatuur een vertrouwelijk karakter heeft. De politie zal voor zijn verbindingen niet geheel afhankelijk van het particuliere bedrijfsleven kunnen zijn, omdat daardoor het functioneren van het politieapparaat in gevaar zou kunnen komen.

Mogelijkheden voor privatisering

Het is mogelijk een gedeelte van de eerdergenoemde werkzaamheden af te stoten naar zelfstandige (commerciële) eenheden in het bedrijfsleven. Bij dit proces zullen wel controle-elementen moeten worden ingebouwd. Bovendien zullen zodanige waarborgen moeten worden geschapen dat, met name in geval van calamiteiten (M.E.-optreden enzovoorts) de politie over de juist dan dringend noodzakelijk verbindingsmiddelen kan beschikken.

Bedrag en personeel

Eerdergenoemde werkzaamheden worden verricht door 230 man personeel met een totaal budget voor 1982 van 24,0 mln. De geraamde middelen bedragen voor 1982 1,7 mln.

4. MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

4.1. Rijkspsychologische Dienst (RPD)

Onderwerp

De voor eventuele privatisering relevante activiteit bij de RPD is het psychologisch onderzoek.

Het psychologisch onderzoek staat direct ten dienste van,

- het beleid ten behoeve van een goede personeelsbezetting van de Rijksdienst, en van groepen waarvan dit in het belang van de Rijksdienst is te achten. Daarbij gaat het om:

- a. verschaffen van selectie-adviezen over risico's voor het goed functioneren in functies die op zich aanzienlijke afbreukrisico's kunnen betekenen. Vanwege staatsveiligheid (geheime diensten, buitenlandse dienst) contact met het publiek (politie, belastingdienst), het leiding geven, het intelligentieniveau en het realiteitsbesef (beleidsfunctie). De RPD bijdragen beperken zich hierbij tot psychologische kenmerken zoals vaardigheden en eigenschappen;

- b. het leveren van een bijdrage aan de realisering van het principe van non-discriminatie door de vergelijkbaarheid van de verschillende kandidaten te bevorderen;

- het goed functioneren van de Rijksdienst. Goed functioneren is een samenspel van personeelslid, leiding, organisatie etc. In dit samenspel stelt ook de menselijke factor zijn eisen. Bij verbroken evenwichten diagnostiseert de RPD vanuit dat oogpunt van het individu de situatie middels het sociaal-psychologisch onderzoek en adviseert over oplossingen;

- het bevorderen van het welzijn van het personeel. Onderzoek naar slecht arbeidsklimaat, bijdragen leveren aan herplaatsing en mobiliteitsbevordering.

De inzetregels van de RPD

- Deze gelden voornamelijk het individueel psychologisch onderzoek: de ministerraad heeft besloten dat jonge beleidsambtenaren die van buiten komen voor functies op academisch niveau psychologisch onderzocht moeten worden. Dit geldt ook voor de rechterlijke macht, de belastingdienst en de politie.

De RPD hanteert de regel dat voor één vacature niet meer dan drie kandidaten onderzocht worden. Bij grote massale onderzoeken hanteert de RPD het voorselectiemes. Beneden een bepaald niveau van de prestaties wordt er geen rapport uitgebracht.

Het werken met normen geeft impliciet een standaard waarmee de klanten het niveau van de personeelsbezetting kunnen bewaken.

Uitgangspunten: de doelstellingen van de goede personeelsbezetting, het goed functioneren en het welzijn van het personeel berusten niet alleen op de verantwoordelijkheid als werkgever van de overheid, maar ook op de bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Effectiviteit van de selectie

De RPD probeert haar bijdrage aan de selectie te evalueren. De kwaliteit van de selectie is echter moeilijk na te gaan. Slechts indirect, na langere tijd is de kwaliteit te beoordelen aan de hand van indicatoren als conflicten, verloop, arbeidsverzuim en afkeuringen. Doch uit de literatuur is gebleken dat het psychologisch onderzoek naar vaardigheden de beste voorspeller van risico's met betrekking tot het toekomstig gedrag is.

Mogelijkheden voor privatisering

De RPD-activiteiten zijn terug te brengen op,

- individueel psychologisch onderzoek;
- sociaal psychologisch onderzoek;
- adviezen aan de departementale personeelsfunctie;
- adviezen voor de vorming van het algemeen personeelsbeleid.

De eerste twee soorten activiteiten zijn te privatiseren, de laatste twee soorten zijn dat minder. Bij het overwegen van privatisering van het psychologisch onderzoek speelt de vertrouwelijkheid een rol. Afgezien van deze afzonderlijke activiteiten kan voor de RPD als geheel privatisering nog inhouden: het werken van de RPD binnen de rijksdienst als «profit center», dat wil zeggen de kosten van de dienst moeten tot op zekere hoogte gedragen worden door de opbrengsten van de dienstverlening. Voor de prijs van het individueel psychologisch onderzoek kan de overheid uitgaan van de marktprijs, voor die van het sociaal psychologisch onderzoek van de te berekenen kostprijs. Welke positieve effecten zijn van zo'n privatisering van de RPD-psychologen te verwachten?

De vraag laat zich moeilijk beantwoorden in hoeverre de opdrachtgever de kosten en baten van het individueel psychologisch onderzoek beter gaat afwegen, hoewel daar in beginsel zeker sprake van kan zijn.

De voornaamste effecten moeten liggen in een vergroting van de efficiëntie van de RPD. De impuls daartoe zal afhankelijk zijn van de omvang van de concurrentie waar de RPD mee te maken krijgt.

Een concrete heroverwegingsvariant waar de RPD mee te maken heeft, is een herziening van het personeelswervingsbeleid.

Te verwachten moeilijkheden

Tegenover de beoogde verbeteringen staan ook verliezen:

a. het psychologisch onderzoek heeft ook een standaardiserende werking ten aanzien van de personeelsvoorziening van de departementen (niveau van de personele bezetting van vergelijkbare functies; door de vorm van het advies invloed op de selectieprocedure).

Deze standaardiserende werking, indirect afgeleid van de coördinerende bevoegdheden van de Minister van Binnenlandse Zaken, gaat achteruit omdat de RPD op grond van acquisitie concessies aan de potentiële opdrachtgever moet doen.

b. de dienst herbergt nog andere activiteiten onder zijn dak. Deze symbiose heeft enkele voordelen: men maakt van elkaars kennis en diensten gebruik, bijvoorbeeld de herplaatsing kan psychologische adviezen over de richting waarin de wachtgelder de herplaatsing moet zoeken, nodig hebben. Ambtenaren die een loopbaan binnen de rijksdienst zoeken, zijn gebaat bij een gecoördineerd advies van de RPD met betrekking tot functie-velden en de individuele mogelijkheden¹. Bij privatisering van de afdeling psychologisch onderzoek zal er een discrepantie tussen de bedrijfsmatige sector groeien, die kan leiden tot een splitsing. Daarmee gaan de voordelen, de meerwaarde die de combinatie heeft, verloren. De dienst is dan ook niet als geheel te privatiseren. Een activiteit als de herplaatsing dient de overheid als werkgever zelf ter hand te houden.

Bedrag en personeel

Niet beschikbaar.

¹ Herplaatsing en mobiliteitsbevordering van het personeel zullen in de nabije toekomst van de Rijksdienst en de RPD een grote aandacht vragen.

4.2. Rijkscomputercentrum (RCC) en het Computercentrum Limburg (CCL)

Onderwerp

Het gaat bij deze rekencentra om direct door de centrale overheid verrichte en volledig ermee gelieerde werkzaamheden. Het CCL verricht voor circa 5% van zijn capaciteit ook werkzaamheden ten behoeve van de in het SAL verenigde Limburgse gemeenten.

Hetgeen hier wordt gesteld inzake RCC en CCL geldt in beginsel ook voor de departementale en anderszins met het rijk gelieerde rekencentra (belastingdienst, giro bijvoorbeeld). De werkzaamheden van alle rijksrekencentra worden als voorwerp van staatszorg gezien, omdat het daarbij gaat om de registratie van het bedrijfsgebeuren van de overheid zelf.

De werkzaamheden van de rijksrekencentra betreffen in het algemeen zaken waarvoor hoge eisen op het punt van geheimhouding gelden. Uit de registratie kan beleidsinformatie worden afgeleid die men in bepaalde gevallen niet – en zeker niet in een zo vroeg stadium als tijdens het registreren – in handen van particulieren wenst. Voorzover in onderdelen van de administratie persoonsgegevens voorkomen is door ministers in Eerste en Tweede Kamer toegezegd dat dergelijke bestanden zich niet permanent in handen van particulieren zullen bevinden (met name geldt dit voor de bevolkingsadministratie). De burger verwacht en eist zelfs dat zijn gegevens in handen van de overheid blijven.

Belangrijk is dat de continuïteit van de dienstverlening is gewaarborgd ter voorkoming van onderbreking van de dienstverlening aan omvangrijke groeperingen uit de maatschappij (aanvragen huursubsidies, studietoelagen en dergelijke) en aan delen van de rijksdienst die van de informatievoorziening afhankelijk zijn. In de particuliere bedrijfstak voor automatische informatieverwerking zijn altijd zekere risico's met betrekking tot de continuïteit aanwezig.

De handhaving van de interdepartementale (in casu de documentaire, financiële en personele) informatiesystemen bij een rijksrekencentrum schept gunstige voorwaarden voor coördinatie.

Mogelijkheden tot privatisering

Technisch behoort privatisering tot de mogelijkheden. Bij de beide algemene rijksrekencentra vindt overigens een zekere mate van privatisering plaats doordat personeel van soft-ware houses wordt ingehuurd bij:

- pieken in de werkbezetting;
- grote uitval van personeel (ziekte, verlof);
- zeer gespecialiseerde werkzaamheden waarvoor het niet economisch zou zijn binnen de rijksdienst personeel beschikbaar te hebben;
- onvoldoende beschikbaarheid van bekwaam personeel.

Te verwachten moeilijkheden bij privatisering

Vanuit parlement en samenleving kunnen stemmen opgaan tegen bepaalde vormen van privatisering van deze centra tegen te gaan op grond van privacy-argumenten. Op grond van overwegingen van spreidings- en werkgelegenheidsbeleid zullen met betrekking tot de CCL waarborgen voor handhaving van de bestaande vestigingsplaatsen gevraagd worden. Deze kunnen een belemmering vormen voor privatisering.

In het Georganiseerd Overleg is bezwaar gemaakt tegen inschakeling van ingehuurde krachten op welk terrein dan ook bij rekencentra die persoonsgegevens verwerken (bij gelegenheid van de bespreking van nieuwe richtlijnen inzake de beveiliging van persoonsgegevens, verwerkt en opgeslagen in geautomatiseerde gegevensverwerkende systemen bij de rijksoverheid).

Bedragen en personen

Hoofdstuk VII van de rijksbegroting voor het jaar 1982 vermeldt de volgende gegevens:

Toelichtende staat van uitgaven

Omschrijving	Geraamd voor 1982	Toegestaan voor 1981	Rekening 1980
AFDELING X. COMPUTER CENTRUM LIMBURG	63 101 000	64 400 000	35 099 000
AFDELING XI. RIJKS-COMPUTERCENTRUM	85 501 000	71 500 000	63 603 000

Toelichtende staat van de middelen

Omschrijving	Geraamd voor 1982	Toegestaan voor 1981	Rekening 1980
AFDELING X. COMPUTER CENTRUM LIMBURG	62 801 000	46 901 000	35 749 000
AFDELING XI. RIJKS-COMPUTERCENTRUM	89 901 000	75 101 000	63 674 000

De werkelijke personeelssterkte per 30 juni 1981 bedroeg voor het CCL 321, en het RCC 496.

De werkelijke sterkte aan het eind van 1982 wordt geraamd op, voor het CCL 417, en het RCC 600.

5. MINISTERIE VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

5.1. Volwassenen-onderwijs

1. In de Beginselennota Volwassenen-educatie worden tot het terrein van de volwassenen-educatie gerekend: de activiteiten van volwassenen, plaatsvindend in georganiseerd verband, die zijn gericht op het bereiken van door hen geformuleerde of gekozen educatieve doelen, die het karakter van een proces met een zekere tijdsduur hebben, duidelijk zijn opgebouwd om die doelen te bereiken, alsmede activiteiten met de functie educatieve activiteiten aan te moedigen, te ondersteunen of mogelijk te maken. Ook het zogenaamde ingebouwde educatieve werk wordt tot de volwassenen-educatie gerekend. De Beginselennota stelt dat er niet op voorhand van moet worden uitgegaan dat overheidsbemoeienis zich behoort uit te strekken tot het gehele hierboven omschreven terrein.

De staatszorg voor het volwassenenonderwijs komt tot uitdrukking doordat de overheid regels stelt op grond waarvan onderwijsinstellingen kunnen worden:

- bekostigd/gesubsidieerd, waarbij dan eisen van deugdelijkheid gesteld worden;
- aangewezen (niet-bekostigde reguliere soorten van onderwijs);
- of erkend (thans bestaat er alleen een erkenningsregeling voor het schriftelijk onderwijs; een erkenningsregeling voor het niet-bekostigde mondelinge onderwijs is in voorbereiding).

Gegeven de grondwettelijke vrijheid van onderwijs geschiedt bekostiging, aanwijzing of erkenning niet dan op verzoek van het desbetreffende bevoegd gezag.

2. Privatisering van (bepaalde vormen van) volwassenen-onderwijs kan worden gerealiseerd door de wettelijke bepalingen op grond waarvan dit onderwijs kan worden bekostigd, in te trekken. Dit kan slechts worden overwogen door in de toekomst niet meer instellingen maar deelnemers/sters te subsidiëren. Een studiefinancieringssysteem ter bestrijding van de kosten van leermiddelen, cursusgelden en reiskosten, afgestemd op de financiële mogelijkheden van de potentiële volwassen onderwijsdeelnemer/ster en diens gezin en dat rekening houdt met een eventuele samenloop van consumentensubsidie en belastingaftrek (kosten en verwerving en/of buitengewone lasten) moet hem/haar het instrument bieden om vrij te kiezen welk onderwijs hij/zij wel of niet wil en hoe wel of niet. We hebben toch te maken met mondige volwassenen? Hoewel die zou nopen tot een gewijzigd stelsel van studiefinanciering, zouden uiteindelijk per saldo belangrijke besparingen worden bereikt.

Gelet op de verantwoordelijkheid van de overheid als hoedster van het algemeen belang, geldt hierbij slechts één beperking: de studiefinancieringsregeling zij alleen van toepassing voor zover men gebruik maakt van voorzieningen die door de overheid zijn erkend, met andere woorden voldoen aan krachtens wet gestelde kwaliteitseisen met het oog op bescherming van de consument.

Van de instelling uit gezien komt de erkenningsregeling neer op een vrijwillige ondertoezichtstelling. Doordat er geen financiële verhouding bestaat tussen de rijksoverheid en de erkende instelling en deswege de begrotingen van de onderscheiden departementen van algemeen bestuur niet kunnen interferen, kan in dit kader het begrip onderwijs ruim worden geïnterpreteerd: in principe bepaalt de instelling zelf of zij haar activiteiten als onderwijs wil karakteriseren. Een geheel andere zaak is uiteraard welke programma's de overheid voor studiefinanciering in aanmerking wenst te brengen.

Een dergelijk systeem van financiering van de VE heeft, naast andere, niet alleen het voordeel dat schaarse overheidsmiddelen alleen dan aan individuen ten goede komen als de noodzaak daartoe werkelijk aanwezig is, bovendien wordt een aanzienlijke besparing in de administratie bereikt. Bovendien krijgt de overheid hiermee de beschikking over een flexibel financieel sturingsmechanisme, waarmee het beleid soepel en verhoudingsgewijs snel kan worden bijgestuurd.

Immers de criteria voor toekenning kunnen zowel aan de vraagzijde (tot welke inkomensgrens komt de deelnemer voor studiefinanciering in de kosten in aanmerking?) als aan de aanbodzijde (welke programma's vallen onder de regeling?) gemakkelijk worden bijgesteld.

Uiteraard blijft de mogelijkheid aanwezig dat de overheid, indien zij om haar moverende redenen andere programma's dan die voor elementaire educatie beneden de kostprijs wil aanbieden, ongeacht het inkomensniveau van de burger, besluit een of meer programma's voor een bepaalde periode rechtsstreeks en integraal te bekostigen dan wel dat zij, zo een dergelijk programma niet wordt aangeboden, daarin zelf van rijkswege voorziet. Immers uitzonderingen zijn er om de regel te bevestigen. De mate van privatisering is afhankelijk van de wijze waarop de tweede fase van het voortgezet onderwijs, en met name van de beroepsopleidingen, zal worden ingericht.

Intrekking van de subsidie aan instellingen van volwassenen-onderwijs is alleen dan aanvaardbaar wanneer zulks gepaard gaat met een wijziging van het studiefinancieringssysteem. Immers deelname aan deze vorm van onderwijs moet voor het individu financieel haalbaar zijn. Want indien hij/zij onvoldoende financiële middelen heeft of geen werkgever die de opleiding voor hem/haar betaalt, dan kan de potentiële deelnemer – afgezien van de activiteiten die worden gefinancierd uit de rijksbijdragenregeling sociaal-cultureel werk en op basis van de mobiliteitsbevorderende maatregelen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – in de praktijk slechts kiezen uit het relatief beperkte – op budgettaire gronden

noodzakelijkerwijs beperkte – aanbod dat binnen de grenzen van de pedagogische provincie door het schoolonderwijs wordt verzorgd. En hoe goed dat onderwijs in vele opzichten ook is, het behoeft niet aan te sluiten bij de concrete behoefte en de ervaringswereld van de betrokken onderwijsvragende. Daar staat tegenover dat van deze (nu vrijwel geheel) door de overheid bekostigde voorzieningen mede gebruik wordt gemaakt door personen die zeer wel tot een (hogere) bijdrage in de kosten in staat zouden zijn. En dat terwijl toch moet worden voorkomen dat zonder noodzaak algemene middelen worden aangewend voor de bevrediging van individuele behoeften. In dit verband zij herinnerd aan hetgeen de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid zei over de tertiaire inkomensverdeling via het onderwijs: «dat de overheidsmiddelen voor het onderwijs verhoudingsgewijs het meest ten goede komen van de hogere inkomensgroepen».

3. Zich afvragend welke vormen van volwassenen-onderwijs voor privatisering in aanmerking komen, moet worden geconcludeerd: alle vormen van volwassenen-onderwijs boven het niveau mavo/lbo. Op grond van de motivering, zoals gegeven onder 2, lijkt de 100%-variant de meest aangewezen. Daarbij behoort dan wel een adequate studiefinanciering voor die groep van deelnemers aan deze vormen van onderwijs waarvoor het volgen van (de door de overheid in het kader van de studiefinanciering erkende) cursussen anders financieel niet haalbaar is. Ten overvloede zij vermeld dat die deelnemers dan uiteraard zullen moeten voldoen aan de in het kader van studiefinanciering te stellen financiële en andere normen.

4. – Verzet van de thans bekostigde instellingen, die moeten gaan concurreren op de vrije (onderwijs)markt met het schriftelijk onderwijs en het niet-bekostigd mondeling onderwijs.

– Verzet van de docenten in het thans bekostigde onderwijs, wier ambtelijke rechtspositie plaats maakt voor een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.

– Zonder wijziging van het stelsel van studiefinanciering lijkt realisering van deze privatisering uitgesloten.

5. Rekening houdend met het gestelde onder 1 en 3 zal privatisering van het volwassenen-onderwijs (uiteindelijk) leiden tot een afschaffen van subsidies aan de instellingen van het Rijk van circa 500 miljoen op jaarbasis. Bij de verdere stijging of daling van deelname aan dit onderwijs zal dit bedrag evenredig stijgen of dalen.

Het effect van de kosten van studiefinanciering zal hierop in mindering moeten worden gebracht zodat, gezien het bovenstaande het totale effect budgettair per saldo positief zal zijn. Overigens zal deze studiefinanciering slechts op een deel van de deelnemers van toepassing zijn. Werkgelegenheidseffecten heeft dit voorstel in beginsel niet; immers de activiteiten worden in beginsels gecontinueerd, zij het nu met bijdragen van de deelnemers.

5.2. Vervoerskosten (uitvoering artikel 13 van de Lager-onderwijswet)

1. Op grond van artikel 13 van de Lager-onderwijswet 1920 kan aan ouders, voogden of verzorgers van kinderen desverlangd onder bepaalde voorwaarden een vergoeding uit de gemeentekas worden verstrekt van de aan het schoolbezoek verbonden kosten. Dit artikel bevat in feite regelingen voor 3 categorieën.

1. De ouders, voogden of verzorgers van leerlingen van gewoon lager onderwijs scholen (g.l.o.-scholen) kunnen een tegemoetkoming in de vervoerskosten krijgen, afhankelijk van hun financiële toestand en onder voorwaarde dat huis en school meer dan 4 km van elkaar verwijderd zijn.

2. De ouders, voogden of verzorgers van leerlingen van scholen voor de trekkende bevolking kunnen een tegemoetkoming in de vervoerskosten krijgen, afhankelijk van hun financiële toestand.

3. De ouders, voogden of verzorgers van leerlingen van de overige scholen voor buitengewoon onderwijs (BUO) kunnen onder alle omstandigheden een integrale vergoeding van de vervoerskosten krijgen².

Beoordeling van de aanvraag om vergoeding en toekenning van de vergoeding geschiedt door de gemeenten.

De beoordeling van «het gekozen» vervoermiddel geschiedt daarmee eveneens door de gemeenten. In plaats van een vergoeding in geld te doen verstrekken kan de gemeenten ook het vervoer beschikbaar stellen. De rijksoverheid vergoedt aan de gemeenten 80% van de ten laste van de gemeente gebleven kosten.

De vergoeding aan de gemeenten vormt thans nog een onderdeel van de uitkering uit het Gemeentefonds en wel van de factor sociale zorg (artikel 6 Fin. Verh. wet 1960 en artikel 14 Fin. Verh. Besluit 1960). Het ligt in het voornemen deze uitkering aan gemeenten te doen plaatsvinden ten laste van de begroting van Onderwijs en Wetenschappen. De motieven dat dit thans als onderwerp van staatszorg wordt gezien kunnen worden ontleend aan de volgende overwegingen:

- er bestaat een verplichting tot het volgen van onderwijs voor de kinderen die het lager- en buitengewoon onderwijs volgen;
- binnen de bovengenoemde verplichting is er de fundamentele vrijheid van keuze van de richting van het onderwijs;
- op grond van kostenoverwegingen bestaan er voorschriften en getalscriteria met betrekking tot de stichting en instandhouding van scholen.

2. Bij de overweging of onderwerpen wel of niet voor privatisering in aanmerking komen worden een aantal overwegingen gehanteerd. Een overweging daarbij is, dat via een goedkopere productie (in de zin van bedrijfs-economische kosten) van een voorziening binnen de particuliere sector enerzijds de collectieve sector wordt ontlast en anderzijds toch de voorziening (gedeeltelijk) in stand blijft. Dit laatste gaat er dan vanuit, dat «de vraag» naar de voorziening tot stand komt op basis van normaal voor de particuliere produktie geldende mechanismen, te weten de afweging die de «vrager pleegt met betrekking tot het nut van het goed of de dienst tegenover het offer, dat hij (de vrager) daarvoor moet brengen (de voor hem daaraan verbonden kosten)». De omvang van de voorziening wordt dan ook bepaald op basis van dat «mechanisme».

Met betrekking tot het vervoer van leerlingen van huis naar school en omgekeerd geldt, dat slechts gedeeltelijk het normale «vraagmechanisme» functioneert. Het feit, dat in een aantal gevallen ouders, voogden of verzorgers recht hebben op een volledige vergoeding van de kosten betekent, dat in die gevallen de afweging van «nut» tegenover «offer» in het algemeen door hen niet noodzakelijk behoeft plaats te vinden. Het al dan niet in stand blijven van de voorziening in huidige omvang is in dat geval dan ook niet gebaseerd op die afwegingen. Bij de afwegingen door gemeenten ten aanzien van de «te kiezen» wijze van vervoer gaat het – gegeven de rechten op vergoeding van ouders, voogden of verzorgers – om een keuze ten opzichte van 20% van de verschillen in kostprijs per soort vervoer (openbaar vervoer, particuliere busjes of auto-/taxi-vervoer).

3. Uit de beschikbare gegevens is een zeer globale verdeling van de vergoedingsbedragen voor het jaar 1982 afgeleid (x 1 mln.).

² Het gaat hier om de soorten scholen, genoemd in artikel 2, eerste lid, van het Besluit buitengewoon onderwijs 1967, waaronder leerlingen van 3–20 jaar kunnen worden begrepen.

Soort onderwijs	Kinderen	Openbaar- vervoer	Part. busvervoer	Auto-/ taxi-vervoer	Totaal
Gewoon lager onderwijs	11 000	2	4	2	8
LOM en MLK	37 000	16	29	30	75
Overige BUO	20 000	7	22	18	47
Totaal	68 000	25	55	50	130

Op grond van deze cijfers dringt zich de conclusie op dat het huidige vergoedingstelsel althans in een aantal gevallen, zodanig moet worden aangepast, dat in een hogere mate een afweging van nut en offers op het niveau van de «vragers» naar vervoer plaats vindt. Dit afwegingsproces ontstaat indien «de vragers» naar vervoer daarvoor zelf een offer moeten brengen. Dit zou inhouden dat het vergoedingensysteem zodanig zou moeten worden aangepast, dat altijd een eigen bijdrage ten late van «de vrager» komt.

In die sectoren van het onderwijs waarin voor de bepaling van de hoogte van de vergoeding rekening wordt gehouden met de draagkracht van ouders, voogden of verzorgers kan dit geschieden door in alle gevallen een nader vast te stellen bedrag op de vergoeding in mindering te brengen.

Voor de sectoren van het onderwijs waarbij voor de vaststelling van de vergoeding geen rekening wordt gehouden met de draagkracht zou dit element in het vergoedingensysteem moeten worden ingebracht. Bovendien zou in alle gevallen op de vergoeding een nader vast te stellen bedrag in mindering moeten worden gebracht.

4. Het aantasten van de huidige vergoedingsregelingen kan op grote problemen stuiten. Zeker zullen die problemen ontstaan indien voor het buitengewoon onderwijs in het algemeen het principe van de vergoeding naar draagkracht wordt ingevoerd. Een praktisch probleem vormt het bepalen van de draagkracht van ouders, voogden of verzorgers met gehandicapte leerlingen. Het zal waarschijnlijk uitgesloten zijn om voor de bepaling van de draagkracht voor alle soorten handicaps «normbedragen voor te dragen extra kosten» vast te stellen.

5.3. Academische ziekenhuizen

1. Academische ziekenhuizen houden zich enerzijds bezig met patiëntenzorg en anderzijds met onderwijs en onderzoek. Er is een nauwe verwevenheid van de activiteiten van de academische ziekenhuizen met de activiteiten van de universiteiten i.c. met de medische faculteiten. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de personeelskosten van het wetenschappelijk personeel werkzaam in de academische ziekenhuizen niet drukken op de begroting van de academische ziekenhuizen, maar op die van de medische faculteiten.

De hiervoor genoemde verwevenheid wordt veroorzaakt door de omstandigheden dat de activiteiten met betrekking tot onderwijs, onderzoek en patiëntenzorg vaak niet goed van elkaar zijn te onderscheiden en ook vaak onderling weer van elkaar afhankelijk zijn, hetgeen leidt tot onoverzichtelijke relaties en onduidelijke verantwoordelijkheden. Het veelal ontbreken van prijs- c.q. marktmechanismen in deze sector heeft tot gevolg dat prioriteitsstelling in deze activiteiten niet goed mogelijk is terwijl voorts daardoor de beheersing van de omvang van de activiteiten bestuurlijke problemen oproept. Bij die bestuurlijke beheersbaarheid speelt ook nog een rol dat er met betrekking tot de academische ziekenhuizen er relaties en verantwoordelijkheden zijn met twee departementen te weten Onderwijs en Wetenschappen en Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Aangekend wordt nog dat een werkgroep «Verwevenheid medische faculteiten academische

ziekenhuizen», waarin zitting hebben op persoonlijke titel deskundigen van medische faculteiten, academische ziekenhuizen en het departement van Onderwijs en Wetenschappen, sedert 16 januari 1981 is belast met het zichtbaar maken van de hiervoor aangestipte problemen. In deze overeenkomst wordt de gezamenlijke aanpak van de problemen rond de academische ziekenhuizen geschetst. Via een projectorganisatie zal worden getracht om tot een oplossing van de problemen rond de academische ziekenhuizen te komen.

2. Zoals hierboven reeds werd opgemerkt is het wetenschappelijk personeel dat een taak heeft ter zake van de patiëntenzorg in het algemeen niet in dienst van de academische ziekenhuizen maar van de universiteiten.

Een deel van dit personeel is in opleiding. Naast die opleiding verricht dat personeel diensten en verrichtingen met name in de sfeer van de patiëntenbehandeling. De opbrengsten van deze verrichtingen worden geïnd door de academische ziekenhuizen. Aan het opleiden van dit in opleiding zijnde personeel zijn kosten verbonden. Deze kosten bestaan uit de directe personeelskosten voor die categorie personeelsleden vermeerderd met de kosten van degenen die de opleiding verzorgen en de overheadkosten van de academische ziekenhuizen.

In het kader van de privatisering zou dienen te worden overwogen om deze kosten geheel of gedeeltelijk in rekening te brengen bij degenen, die worden opgeleid. Anderzijds zou dat wetenschappelijke personeel dat in opleiding is, rechtstreeks dienen te worden betaald uit de opbrengsten van de verrichtingen, die zij plegen in het kader van de patiëntenzorg. Op deze wijze wordt het markt- c.q. prijsmechanisme in de opleiding van medische specialisten geïntroduceerd.

De hiervoor genoemde gedachten zouden dienen te worden uitgewerkt binnen de in paragraaf 1 genoemde projectorganisatie.

3. Varianten – dat wil zeggen gedeeltelijke invoering – zijn niet mogelijk. Maatregel wordt geheel wel of geheel niet getroffen.

4. Moeilijkheden zijn te verwachten met:

- a. ziektekostenverzekeraars (fondsen en particulieren), omdat de arts-assistenten thans niet het recht hebben om te declareren;
- b. de behandelingen door arts-assistenten vinden nu plaats onder verantwoordelijkheid van specialisten. De vraag rijst of die specialisten die verantwoordelijkheid willen blijven dragen;
- c. arts-assistenten verzorgen voor een belangrijk deel de opleiding van co-assistenten. Dit zouden zij eventueel kunnen weigeren;
- d. in de nieuwe structuur hebben de arts-assistenten een veel mindere rechtspositie dan hun collega's in de algemene ziekenhuizen die onder een c.a.o. vallen.

5. Het gaat om circa 950 personen met een totale personeelslast van circa 70 miljoen. Dit betekent overigens niet dat door privatisering een dergelijk bedrag wordt bespaard.

6. MINISTERIE VAN FINANCIËN

6.1. Staatsmuntbedrijf

1.1. Onderwerp

Taakgebieden Munt.

- a. Het vervaardigen van Nederlandse circulatiemunten in opdracht van de Minister van Financiën, die verantwoordelijk is voor de muntvoorziening overeenkomstig de maatschappelijke behoeften in het verkeer.

- b. Aanmuntingen in opdracht van derden (Nederlandse Antillen en Suriname).
- c. Het vervaardigen van medailles en eretekenen in opdracht van Binnenlandse Zaken en penningen, stempels in opdracht van derden.
- d. Het verzorgen van numismatische uitgaven.
- e. Vervaardigen van gouden dukaten.

1.2. Mogelijkheden voor privatisering

Het bedrijfsmatig karakter en de in het kader van de reorganisatie te bevorderen commerciële activiteiten kunnen ertoe leiden een privatisering van de Munt in overweging te nemen. Contrair hieraan is dat in de nog door het Parlement te behandelen Muntnota het voornemen is ontwikkeld het recht voor het slaan van gouden dukaten – tot nu toe op initiatief van derden – aan de Munt voor te behouden.

Privatisering van de Munt kan de slagvaardigheid met name ten aanzien van commerciële activiteiten bevorderen. Bezien zou moeten worden of garanties voor een jaarlijks minimaal-muntprogramma moeten worden gegeven met uitwijkmogelijkheden voor aanvaarding door de Munt van verdere opdrachten uit het buitenland.

1.3. Bedrag en personeel

In verband met het bedrijfsmatige karakter van de door de Munt uit te voeren taken is de vorm van het Staatsbedrijf met een eigen begroting gekozen, waarbij de koppeling met Hoofdstuk IX B bestaat uit de volgende reflex-artikelen (begroting 1982):

Art. 61	bijdrage in de exploitatiekosten	5,9 mln.
	verstrekking van kapitaal	2,8 mln.
Art. 30	rente en aflossing van verstrekt kapitaal (middelen)	1,2 mln.

Ten behoeve van de Nederlandse aanmunting zijn in hoofdstuk IX B voorts opgenomen artikel 59 aankoop muntmetalen voor 34 mln. en artikel 29 afgeleverde munt 149 mln. (irrelevant).

Bij de Munt zijn circa 120 man in dienst, waarvan rond 95 man productie-personeel en rond 25 man algemene leiding, administratief en leidinggevend technisch personeel.

6.2. Staatsloterij

2.1. Onderwerp

a. De Staatsloterij zet circa 19 miljoen loten per jaar af via (situatie 1979³) de volgende verkoopkanalen:

collecteurs (lottenverkoop als hoofdberoep)	:	7 mln. st.
debitanten (lottenverkoop als bijverdiensten)	:	10 mln. st.
giraal	:	2 mln. st.
		19 mln. st.

Collecteurs (totaal circa 150) en debitanten (totaal circa 800) werken voor eigen rekening en risico: zij kopen de loten in tegen de publieksprijs minus een franchise. Uit de franchise betalen zij hun kosten, waaronder hun beloning.

De rechtspositie van de collecteurs en debitanten is niet zonder meer duidelijk. Volgens een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep in 1974 moeten zij gegeven de wijze waarop zij worden aangesteld en de regeling van hun rechten en plichten, worden beschouwd als ambtenaren in de zin

³ Tegenwoordig gebeurt de verkoop ook via sigarenwinkeliers, terwijl gedacht wordt aan inschakeling van de postkantoren.

van de Ambtenarenwet 1929. Bij premiebeschikking van de Bedrijfsvereniging voor Overheidsdiensten – later bevestigd door genoemde uitspraak van de Centrale Raad – zijn de collecteurs en debitanten premieplichtig voor de WW, ZW, WAO en het Ziekenfonds.

Sedert 1977 ligt bij de Tweede Kamer een wetsontwerp tot wijziging van de Wet op de Kansspelen die de status van deze verkopers ondubbelzinnig als niet-ambtenaar en niet-werknemer wil regelen⁴.

2.3. *Mogelijkheden voor privatisering*

De Staatsloterij voldoet gezien haar commerciële rentabiliteit in beginsel aan de basisvoorwaarde om volledig naar de particuliere sector te worden afgestoten. De zedelijkheidsmotieven kunnen voor de Staatsloterij op dezelfde wijze – regelgeving bij of krachtens de Wet op de kansspelen – gewaarborgd worden als voor de andere in de Wet op de kansspelen 1964 geregelde activiteiten (sporttoto, paardentotalisator, lotto⁵, casino⁵, prijsvragen en speelautomaten).

De betekenis van de privatisering van de Staatsloterij uit een oogpunt van afslanking van het overheidsapparaat (uitgedrukt in personeelsaantallen) beperkt zich tot de centrale dienst, zeker indien de status van het verkoopapparaat geregeld wordt conform genoemd wetsontwerp.

Bij eventuele afstoting naar de private sector zullen de netto-baten voor de schatkist die vooral voortvloeien uit een monopolie-achtige positie van de Staatsloterij veilig gesteld moeten worden. De wijze waarop aan deze veiligstelling vorm wordt gegeven (verkoop aan derden tegen rentabiliteitswaarde, omzetting in vennootschap met de Staat als aandeelhouder, commissariaat en dergelijke) is mede bepalend voor het antwoord op de vraag of na privatisering de Staatsloterij minder drukt op de «span of control» van de Rijksdienst alsmede voor het antwoord op de vraag of de Staatsloterij flexibeler kan gaan opereren. Bij de Staatsloterij speelt echter nog een bijzonder aspect. In het algemeen kan aan vrij vergaande regelgeving bij privatisering niet ontkomen worden, wanneer er sprake is van monopolie-achtige winsten. Monopolie-achtige winsten («rents») vloeien met betrekking tot de Staatsloterij ook na privatisering voort uit een wettelijk monopolie krachtens de Wet op de kansspelen welke in economische zin tot gevolg heeft dat het aanbod van «gokjes» beperkt wordt. Nadere reglementering met het oog op het «rent-karakter» behoeft na privatisering voor de Staatsloterij echter niet ten principale verder te gaan dan voor andere vormen van kansspelen die al geprivatiseerd zijn. Aanwijzingen voor een antwoord op de vraag of na privatisering de Staatsloterij wezenlijk minder overheidsbemoeienis vraagt dan thans c.q. op de vraag of privatisering rendementsverhogend of verlagend kan werken, kunnen waarschijnlijk gevonden worden door de Staatsloterij in haar huidige vorm op deze punten te vergelijken met reeds geprivatiseerde kansspelen als de sporttoto.

2.4. *Bedrag en personeel*

Naast het perifere verkoopapparaat is er een centraal apparaat van circa 50 personen, die de ambtelijke status bezitten. De winst van de Staatsloterij bedraagt circa 120 miljoen per jaar⁵. Daarnaast ontvangt de Staat circa 20 miljoen per jaar aan kansspelbelasting.

Motieven om deze activiteit door het Rijk te laten verrichten gaan tot in een ver verleden terug:

- inkomensbron;
- kanalisering van de speelzucht en voorkomen van misstanden door van staatswege een alternatief te bieden. De geldigheid van dit laatste argument lijkt voor discussie vatbaar, nu andere kansspelen (bijvoorbeeld toto) zij het gereguleerd bij of krachtens de Wet buiten het Rijk om worden georganiseerd.

⁴ Begin april jongstleden zond de toenmalige staatssecretaris Kombrink een brief aan de Kamer waarin hij mededeelde intrekking van het wetsontwerp te overwegen.

⁵ Sedert 1974.

Kosten/opbrengsten

bruto inleg (1979)		485 mln.
af: prijzen	335	
provisie verkoopapparaat	23,5	
kosten centraal apparaat	6,5	365 mln.
	winst	120 mln.

(Excl. huur, porto en accountantskosten)

7. MINISTERIE VAN DEFENSIE

7.1. CADI

1. *Onderwerp van staatszorg*

Binnen het Ministerie van Defensie is een tweetal diensten werkzaam op het gebied van de kantineverzorging, te weten:

- a. de Cantinedienst (CADI) ten behoeve van de Koninklijke Landmacht, de Koninklijke Luchtmacht, de Koninklijke Marechaussee, de Mobiele Colonnies en de Centrale (departementale) Organisatie;
- b. de Marinecantinedienst (MARCANDI) ten behoeve van de Koninklijke Marine.

De CADI is destijds opgericht met als doel de materiële personeelsverzorging van de militair buiten diensttijd. In de loop van de jaren is de taak uitgebreid met het verzorgen van de alternatieve lunch in de kantines en met het exploiteren van gezinswinkels in West-Duitsland ten behoeve van het aldaar gelegerde personeel. De verzorgingstaak van de CADI richt zich voorts op het burgerpersoneel, dat werkzaam is bij het Ministerie van Defensie, alsmede op de bevoorrading van messes van de krijgsmacht. De organisatie van de CADI bestaat uit twee delen, te weten het hoofdkantoor en de kantines in het land. Het hoofdkantoor regelt de bevoorrading, stuurt en controleert. Het is voorts belast met de voorbereiding van de oorlogstaak van de CADI. Elke kantine heeft een eigen beheerder, die rechtstreeks verantwoording aflegt aan het hoofd van de CADI.

2. *Privatiseringsmogelijkheden*

Bij een onderzoek naar de mogelijkheden van privatisering verdienen naast bedrijfseconomische, budgettaire en bestuurlijke aspecten, in het bijzonder de volgende punten de aandacht:

- a. de taak van de CADI wordt niet alleen overdag, doch ook 's-avonds, en bij oefeningen zelfs op 24-uurs basis uitgevoerd;
- b. zekerheid moet bestaan aangaande een juiste taakuitoefening van de CADI in oorlogstijd of onder bijzondere omstandigheden;
- c. de eis van redelijke prijzen (algemene personeelszorg) en van goede kwaliteit (gezondheidszorg);
- d. het recht van leden van de krijgsmacht, de civiele dienst en hun gezinsleden om in West-Duitsland door tussenkomst van de krijgsmacht goederen en diensten te betrekken met vrijstelling van omzetbelasting.

Voor bepaalde legerplaatsen is, gelet op de aldaar aanwezige mogelijkheden van een rendabele bedrijfsvoering, privatisering van de CADI-functie denkbaar. Zulks geldt niet voor een groot aantal andere vestigingsplaatsen van de krijgsmacht.

3. *Bedrag en personeel*

In de defensiebegroting 1982 is voor de uitgaven van de CADI een bedrag uitgetrokken van circa 100 miljoen. Hoewel bij de kantineverzorging kostendekking als uitgangspunt geldt, blijven de ontvangsten met een totaalraming van 82 miljoen achter bij de uitgaven. De geschatte personeelssterkte van de CADI per ultimo 1982 omvat 800 personen, waarvan 22 militairen.

7.2. **O en E-taak**

2.1. *Onderwerp van staatszorg*

1. Bij Defensie wordt de O en E-functie uitgevoerd binnen de ministeriële organisatie door de directie organisatie ten behoeve van de centrale organisatie en door de sous-chefs organisatie ten behoeve van de ministeriële gedeelten voor de krijgsmachtdelen.

2. De doelstelling van de directie organisatie is het ondersteunen van de departementsleiding en de beleidseenheden op centraal niveau bij het scheppen van de organisatorische voorwaarden om tot een doeltreffend functioneren van de centrale organisatie te kunnen komen.

3. De doelstelling van de sous-chefs organisatie is het uitvoeren van werkzaamheden van organisatiekundige en bedrijfseconomische aard ter ondersteuning van de staven en directies van de ministeriële gedeelten voor de krijgsmachtdelen.

4. De taken van de directie organisatie zijn in hoofdzaak tweeledig, te weten beheerstaken en organisatie-adviestaken. De sous-chefs organisatie zijn uitsluitend met laatstgenoemde taken belast.

2.2. *Mogelijkheden van privatisering*

De beheersfunctie omvat het geheel aan activiteiten dat gericht is op het vaststellen, vastleggen en bewaken van taken, formaties en functies van organisatie-eenheden behorende tot de centrale organisatie. Aangezien deze functie een essentieel onderdeel vormt van de apparaatzorg komt deze uiteraard niet voor privatisering in aanmerking.

De organisatorische-adviesfunctie, zowel die op centraal niveau als die bij de ministeriële gedeelten voor de krijgsmachtdelen, omvat twee taakgebieden:

- het op projectbasis verrichten van activiteiten (onderzoek en/of begeleiding) gericht op het oplossen van een concreet organisatieprobleem;
- het op permanente basis ondersteunen en adviseren van de ambtelijke en politieke leiding met betrekking tot organisatie- en managementsaspecten van het departementale en regeringsbeleid.

Het eerstgenoemde taakgebied kan in beginsel voor privatisering in aanmerking worden gebracht.

Privatisering van het tweede taakgebied is in het algemeen niet wenselijk onder meer vanuit het oogpunt van continuïteit en de nodige apparaatskennis. In de huidige situatie heeft zowel het politieke als ambtelijke leidinggevend niveau behoefte aan permanente deskundige en ervaren ondersteuning nu het wordt geconfronteerd met beleidsbeslissingen met omvangrijke organisatie-aspecten (de centralisatie, heroverweging, efficiencybevordering, automatisering en de reorganisatie van de rijksdienst).

2.3. *Privatiseringsvarianten*

Onder verwijzing naar hetgeen onder punt 4 zal worden opgemerkt kan worden vastgesteld dat gelet op de aard en de verscheidenheid van de te verrichten organisatie-onderzoeken een volledige privatisering niet mogelijk

is. Privatisering komt het eerst in aanmerking in die gevallen waarin behoefte is aan een specifieke niet beschikbare en/of organisatiegebonden vakkennis. Daarnaast zou kunnen worden overwogen een deel van de overige activiteiten die met de organisatie-adviesfunctie samenhangen, uit te besteden.

2.4. Aandachtspunten respectievelijk te verwachten moeilijkheden bij privatisering

- De indruk bestaat dat de kosten per manuur, afgezien van de kwaliteit van de geleverde diensten in de particuliere adviessector hoger liggen dan bij de overheid. Het is daarbij wel de vraag of de berekening van de kosten bij de overheid, alle (overhead) kosten, wel zijn meegerekend;
- het organisatiebeleid vindt in beginsel plaats in het kader van een geïntegreerd managementbeleid dat mede is afgestemd op het personeels- en financieel beleid. Volledige privatisering van een deel van het managementbeleid kan afbreuk doen aan dit geïntegreerd beleid;
- het ontbreken van een zekere vaste kern organisatie-adviesmedewerkers waarborgt geen continuïteit in de uitvoering van de adviesfunctie;
- de vraag is of een vaste relatie niet ten koste kan gaan van de openheid tussen O en E en de organisatie-eenheden, hetgeen de snelheid en kwaliteit van de advisering zou kunnen benadelen;
- bij volledige privatisering komt de kennis van de cultuur van de organisatie te ontbreken en bestaat onvoldoende inzicht in ambtelijke procedures en werkmethoden. Daarentegen wordt bij privatisering het gevaar van bedrijfsblindheid voorkomen.

2.5. Kosten verbonden aan huidige O en E-functie

De totale personeelskosten bedragen op basis van maandsalaris voor:

– de centrale organisatie		43 500	(11 functies)
			(beheerstaak)
		75 900	(15 functionarissen)
– het ministeriële gedeelte	KL	154 200	(29 functionarissen)
	KM	49 400	(10 functionarissen)
	KLU	66 700	(13 functionarissen)
		389 700	

346 200 voor de organisatie-advieswerkzaamheden circa 42 mln. per jaar.

8. MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

8.1. Bouwweerbericht

1.1. Onderwerp van staatszorg

Al 25 jaar wordt door medewerkers van de Directie Bouwnijverheid in de winterperiode berichtgeving verzorgd over het weer in relatie tot bouwactiviteiten. Het betreft hier een service van de rijksoverheid aan de bouwwereld (werkgevers, werknemers) met een uitstraling naar andere bedrijfstakken.

1.2. Privatiseringsmogelijkheden

Het opstellen van het bouwweerbericht kan door de particuliere sector geschieden. Als er collectief of individueel behoefte is aan een bouwweerbericht kan daaraan worden tegemoetgekomen door de overkoepelende

organisaties in de bouwwereld. Mocht de behoefte er niet of in mindere mate zijn dan kan de voorziening verdwijnen dan wel worden gereduceerd. Het is niet op voorhand vast te stellen of de particuliere sector deze voorziening efficiënter kan treffen. Hier lijkt het bestuurlijk motief om te privatiseren te overwegen.

1.3. Privatiseringsvarianten

De functionele overheidsbemoeienis die zich uitstrekt over de produktie, de distributie en de financiering kan in principe geheel verdwijnen. Uiteraard zijn tussenliggende varianten denkbaar. Zo kan de overheid het werk dat ze zelf doet weer uitbesteden waarbij ze eventueel nog een tegemoetkoming in de kosten levert.

1.4. Moeilijkheden privatisering

Ondanks de lange historie lijken in beginsel weinig belemmeringen aanwezig om te privatiseren.

1.5. Bedrag en aantal personen

Naast beslag op personeel, te schatten op 3 mensjaren, hetgeen in salariskosten neerkomt op 0,2 miljoen is er een budget van 45 000 in 1982 bestemd voor telefoonlijnen en dergelijke.

8.2. Bouwkosteninformatiesysteem (BKI)

2.1. Onderwerp van staatszorg

Het bouwkosteninformatiesysteem (BKI) is een geautomatiseerd systeem dat in de loop van de jaren zeventig door het departement is ontwikkeld ten behoeve van toetsing – door de centrale overheid – van woningbouwprojecten. Bij de Directie Bouwnijverheid is thans een onderafdeling belast met de ontwikkeling en toepassing van het BKI.

2.2. Privatiseringsmogelijkheden

Gebleken is dat het BKI vele andere dan de hierboven geschetste mogelijkheden heeft, zowel voor de overheid als voor de bouwwereld als geheel, niet alleen als instrument voor kostenberekening, maar ook als middel voor uitwisseling van andere bouwinformatie. Het BKI is in beginsel voor alle partners in het bouwproces een belangrijk hulpmiddel. Vooralsnog wordt het BKI alleen daadwerkelijk toegepast door een aantal overheidsinstanties, zowel in de sfeer van de centrale als de lagere overheid. Nieuwe gebruikers worden selectief aangetrokken/aangenomen. Met uitzondering van één instantie hebben de gebruikers geen bijdrage in de ontwikkelingskosten geleverd.

Hoewel als uiteindelijk doel geldt een «gehele verzelfstandiging» van het BKI, waarbij ook de particuliere sector volwaardig participeert, is de BKI-promotie thans nog voornamelijk gericht op de overheid. Men wil met het systeem eerst binnen de overheid zelf meer praktijkervaring opdoen, terwijl het bedrijfsleven, dat nu over het algemeen nog niet rijp lijkt voor het systeem, allengs meer met het BKI vertrouwd zou kunnen raken. Het is thans niet de bedoeling dat het centrale algemene beheer en de begeleiding binnen enkele jaren door het departement zal zijn overgedragen aan een zelfstandige instantie.

Privatisering in de zin van een functionele reductie van de overheidsbemoeienis met betrekking tot BKI is zeer wel denkbaar. Thans is met betrekking tot BKI nog sprake van een «geconsolideerde markt»: de overheid vervult alle functies (produktie, distributie, financiering). Al deze functies kunnen

ook plaatsvinden in een markttype dat gaat in de richting van een «vrije markt», zonder een primaat voor de overheid. De overheid zou dan kunnen optreden als één van de gebruikers van het BKI. Overigens zou moeten worden nagegaan of en, zo ja, in hoeverre er in de particuliere sector reeds soortgelijke systemen worden toegepast.

Voor privatisering zijn overwegingen van budgettaire en efficiëntie-aard denkbaar. In zijn lichtste vorm zou privatisering kunnen inhouden het door de overheid benaderen van de particuliere sector. Een grotere deelname van de particuliere sector kan de kosten van de voorziening drukken. Daar kunnen echter hoge marginale begeleidingskosten tegenover staan. Om de budgettaire lasten van de overheid te verminderen is alleszins nodig dat een gebruikersbijdrage wordt geleverd en/of het gehele BKI door de overheid zou worden overgedragen. Het volledig privatiseren van het BKI zelf zou een marktgericht gedrag met zich mee brengen. Er zou een voorzieningen-niveau tot stand komen dat door de gebruikers wordt gewenst. Door de (eventuele) concurrentie met andere of soortgelijke systemen zal een lager kosten/prijsniveau kunnen worden bereikt.

In welke vorm ook wordt geprivatiseerd, in elk geval zal het openstellen van de mogelijkheden om van het BKI gebruik te maken leiden tot een grotere uniformiteit en vergelijkbaarheid van informatie. Dit maakt de bouwmarkt doorzichtiger, bevordert de concurrentie, dus drukt het de bouwkosten.

2.3. Privatiseringsvarianten

Met verwijzing naar het bovenvermelde kan worden gesteld dat er een hele rij van maatregelen denkbaar is die een functionele reductie van overheidsbemoeienis inhoudt.

2.4. Privatiseringsmoeilijkheden

Het is de vraag in hoeverre de Nederlandse bouwwereld rijp is voor het BKI. Er kunnen argumenten worden aangedragen om de BKI-vrucht nog verder te laten rijpen bij de overheid, zodat het meer «af» is als het ook voor de particulieren op de markt komt en zodat de particuliere organisaties in de tussentijd beter zijn voorbereid. Een te snelle invoering, met mislukingskansen en daaropvolgende anti-reclame, zou een blokkering van de toekomstmogelijkheden kunnen betekenen. Ter vermijding van divergenties, die de eenheid van presentatie aantasten en het uitwisselen van informatie bemoeilijken, wordt in de aanloopfase een centraal geleide bewaking en begeleiding nodig geacht.

Tot slot moet het niet uitgesloten worden geacht dat bepaalde sectoren van de bouwwereld minder gecharmeerd zijn van het systeem dan wel wordt verondersteld. Dit houdt verband met de concurrentieverhoudingen. Dit zou een rem kunnen betekenen op de ontwikkelingsmogelijkheden van het BKI wanneer het systeem louter afhankelijk zou zijn van de marktkrachten. Het geheel onderbrengen van het BKI in bijvoorbeeld een particuliere stichting zou overigens ook op bezwaren kunnen stuiten bij huidige en toekomstige gebruikers in de sfeer van de overheid.

2.5. Bedrag en personen

Op het departement zijn 6 personen belast met het BKI. Dit betekent een salarispost van circa 0,4 miljoen. Verder is voor 1982 een aantal activiteiten begroot met een totaalsom van circa 0,6 miljoen.

9. MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

9.1. Waterleidingbedrijf Flevoland

1.1. *Onderwerp*

De drinkwatervoorziening van Flevoland is door de Staat in 1957 opgezet omdat:

- er zoet grondwater in Flevoland aanwezig was en de benodigde technische «know-how» beschikbaar was;
- de ervaring in de Noordoostpolder had geleerd dat verzorging via een bestaand bedrijf op het oude land vaak problematisch was.

1.2. *Mogelijkheden van privatisering*

Naar rechtsvorm zijn de 100 Nederlandse waterleidingsbedrijven te onderscheiden in 74 gemeentelijke diensten, 1 provinciale dienst, 3 particuliere N.V.'s, 3 stichtingen, 5 Gemeenschappelijke Regelingen en 14 overheid-N.V.'s.

Deelnemers aan de stichtingen, Gemeenschappelijke Regelingen en N.V.'s zijn steeds de gemeenten waarin het bedrijf werkt en soms de provincie. Binnen dit kader is privatisering denkbaar door: stichting provinciale dienst, stichten Gemeenschappelijke Regeling of overheids N.V. Hierbij is afgezien van de mogelijkheid om te privatiseren in de vorm van een particuliere N.V. Als motivering voor een dergelijke privatisering kan gelden:

- aansluiting zoeken bij normale structuur van nutsbedrijven;
- directe betrokkenheid van lokale bestuursorganen ten aanzien van deze primaire levensbehoefte;
- het gegeven dat de ontwikkelingstaak van de Staat in Flevoland in dit decennium grotendeels afloopt;
- de bestaande organisatie en bezetting kan dienen als basis voor een nieuw te stichten bedrijf;
- de mogelijkheid om op financieel en personeel gebied slagvaardiger te handelen in overeenstemming met de sterke groei van het waterleidingsbedrijf (nu 30 000 aansluitingen, over 15 à 20 jaar ruim 100 000 aansluitingen).

1.3. *Eventuele problemen bij privatisering*

Bij een privatisering van de drinkwatervoorziening zal ten aanzien van de volgende punten duidelijkheid moeten worden geschapen:

- de financiële positie van het te stichten waterleidingbedrijf is niet zonder meer gegarandeerd:
 - de huidige waterprijzen liggen op het landelijk niveau;
 - commercieel gezien lijdt het bedrijf de afgelopen jaren een verlies van 5–7 miljoen per jaar;
 - grote investeringen zijn nodig in verband met de snelle groei van het aantal aansluitingen en de daaraan gekoppelde toeneming van de vraag naar water;
- het nog ontbreken van een provincie betekent dat een aantal privatiseringsmogelijkheden niet uitvoerbaar zijn, ook als deze op zich de meest gewenste zouden blijken;
- de Staat bezint zich thans over voorstellen van de Commissie Concentratie Nutsbedrijven. Deze wijzen in de richting van horizontale integratie tussen de diverse nutsbedrijven. Het nu privatiseren van een verticaal waterleidingbedrijf lijkt dan minder voor de hand te liggen;
- de lokale overheden in Flevoland zullen een zwaarwegende stem willen hebben bij een van rijkswege geëntameerde privatisering;
- afhankelijk van de te kiezen privatiseringsvorm kan de rechtspositie van het huidige personeel in het gedrang komen.

1.4. Financiën en personeel

– De begroting en meerjarencijfers geven voor de directe kosten en opbrengsten van het Waterleidingbedrijf het volgende beeld:

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	
Uitgaven	11,1	11,7	11,9	12,1	12,3	12,9	(mln.)
Inkomsten	9,7	11,1	11,9	12,7	13,5	14,1	(mln.)

– Op 1 januari 1981 had de Staat 76 miljoen in de drinkwatervoorziening van Flevoland geïnvesteerd. Op dezelfde datum was de boekwaarde van de bezittingen 78 miljoen. Op 1 januari 1980 waren deze bedragen respectievelijk 68 en 77 miljoen.

– De personeelsformatie van de afdeling drinkwatervoorziening omvat in 1982 48 plaatsen. Naar raming zijn elders binnen de RIJP nog circa 10 manjaren ten behoeve van de drinkwatervoorziening ingezet. Deze bezetting kan door een te stichten bedrijf worden overgenomen. Op grond van een vergelijking met de overige Nederlandse waterleidingbedrijven wordt daarnaast, uitgaande van een groei van 5000 aansluitingen per jaar door het bedrijf een toeneming met 8 à 10 manjaren per jaar verwacht. Een dergelijke groei zal zich tot het eind van dit decennium voordoen.

9.2. Maasveren

2.1. Onderwerp

De rijkszorg voor de zogenaamde Maasveren berust alleen op historische gronden, ten dele verband houdende met de in de dertiger jaren door de Rijkswaterstaat uitgevoerde werkzaamheden tot kanalisering van de Maas. Deze veren vormen schakels in wegverbindingen, die geen onderdeel uitmaken van het Rijkswegenplan.

De feitelijke exploitatie wordt verzorgd door particuliere exploitanten op basis van pachtcontracten, die geleidelijk een gemengd karakter hebben gekregen.

De verpachting wordt geregeld door de Dienst der Domeinen. De investeringen en de exploitatietekorten komen ten laste van Verkeer en Waterstaat (Rijkswaterstaat). Aangezien de veren geen schakel vormen in wegen van het Rijkswegenplan worden zij niet als onderwerp van staatszorg gezien.

2.2. Mogelijkheden tot privatisering

Op grond van het vorenstaande is in overleg tussen de ministeries van Financiën en Verkeer en Waterstaat reeds in principe besloten de lagere overheden te polsen omtrent de bereidheid tot overname van de Maasveren. Indien deze bereidheid niet aanwezig is, zal tot overdracht (verkoop) aan de particuliere exploitanten worden overgegaan. Ook elders vindt particuliere exploitatie van veren onder toezicht van de provinciale besturen plaats (Verenwet).

2.3. Verwachte moeilijkheden

Vanuit de publieke opinie, sommige gemeenten en ten dele vanuit de politieke hoek kunnen bezwaren worden verwacht gegrond op de overweging dat boot- en veerdiensten als een vorm van openbaar vervoer moeten worden beschouwd, waarvoor het Rijk de verantwoordelijkheid zou moeten dragen. Overigens worden geen onoverkomelijke moeilijkheden verwacht.

2.4. *Bedrag en personeel*

Op basis van 1979 gaat het om 3,4 miljoen aan uitgaven en 1,8 miljoen aan opbrengsten, resulterend in een tekort van 1,6 miljoen. Het betreft een elftal veren en circa 45 man personeel. Het dienstverband van dit personeel is particulier.

9.3. **Ingenieursdiensten Rijkswaterstaat**

3.1. *Onderwerp*

De Rijkswaterstaat is volgens het Organiek Besluit Rijkswaterstaat belast met:

- a. de uitoefening van het oppertoezicht over de Waterstaat;
- b. in het algemeen de behandeling van alle waterstaatsaangelegenheden, waaronder de zorg voor:
 - de beveiliging van het land tegen het water;
 - de waterhuishouding in kwantitatieve en kwalitatieve zin;
 - scheepvaartwegen en havens;
 - landwegen en oeververbindingen;
 - een veilige en vlotte verkeersafwikkeling te water en op de weg;
- c. de aanleg, het beheer en onderhoud van Rijkswaterstaatswerken;
- d. het verzamelen van gegevens voor de kennis van de waterstaatkundige toestand en het verkeer te water en te land; enzovoorts.

In concreto betekent het dat RWS zich terzake bezighoudt met:

- beleidsvoorbereiding en bestuurlijke coördinatie;
- beheer, bediening en onderhoud (van waterstaatsobjecten);
- onderzoek, voorbereiding en aanleg van (RWS)-werken;
- toezicht en begeleiding van (RWS)-werken.

De beantwoording van de vraagstelling zal zich in deze beperkte toelichting richten op de twee laatstgenoemde terreinen.

3.2. *Motieven voor het al dan niet uitbesteden van werkzaamheden in het kader van de aanleg van Rijkswaterstaatswerk*

Bij de uitoefening van bedoelde taak kunnen de volgende fasen onderscheiden worden:

1. Aan de hand van studies die getoetst moeten worden aan de politieke beleidslijnen dient de Waterstaat continu te beoordelen in hoeverre de aanleg van nieuwe werken noodzakelijk is om aan de gegeven taakstelling te voldoen.
2. De relevantie van deze werken dient te worden aangetoond in bij voorbeeld nota's ten behoeve van tracévaststelling, van riviervverbetering, van dijkverzwaring enzovoorts.
3. Nadat deze nota's hebben geresulteerd in een tracévaststelling of principe goedkeuring kan een globaal plan worden uitgewerkt, weergevend de hoofdkenmerken van het project.
4. Na verkregen goedkeuring op dit plan kan dit gedetailleerd worden en kan een bestek worden gemaakt.
5. Na de beschikbaarstelling van de nodige gelden kan tot uitvoering worden overgegaan.

De beleidsvoorbereiding vindt plaats in en tussen de fasen 1 en 2.

De besluitvorming op hoofdlijnen geschiedt in en tussen de fasen 2 en 3. De besluitvorming ten aanzien van de prioriteitenstelling, urgentie en tijdstip van uitvoering en ten aanzien van de verdere concretisering vindt plaats in en tussen de fasen 3 en 4.

De uitvoering, dat is realisatie, vindt plaats in fase 5. Ten behoeve van de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat dient de Rijkswaterstaat over een apparaat te beschikken om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen.

Op dit moment is de situatie zo, dat een groot deel der onder fasen 1 t/m 4 genoemde activiteiten door het eigen apparaat wordt uitgevoerd, terwijl de uitvoering (fase 5) wordt uitbesteed. Het toezicht en de controle daarop berusten dan bij de Rijkswaterstaat.

3.3. Mogelijkheden om te privatiseren

Tot uitbesteding in de fasen 1 t/m 4 wordt in ieder geval overgegaan indien:

- a. de capaciteit van de dienst in zijn totaliteit te kort schiet;
- b. de inbreng van een deskundigheid nodig is, waarover de Rijkswaterstaat niet beschikt;
- c. De kwaliteit van de te leveren dienstverlening optimaal kan zijn;
- d. de efficiëntie in het Rijkswaterstaatapparaat ermee is gediend;
- e. een kosten/batenanalyse duidt op de ratio van uitbesteding.

Een en ander geschiedt onder de voorwaarde(n) dat uitbesteding:

- Niet in conflict komt met de verwevenheid, die de voorbereiding van een werk veelal heeft met bestuurlijke, politieke en maatschappelijke aspecten. Dat wil zeggen er moeten duidelijke uitgangspunten en randvoorwaarden aanwezig zijn.
- De mogelijkheid biedt om door middel van eigen kunnen en inzicht de werken te begeleiden en toezicht te houden.

Uitbesteding (privatisering) vindt in de fasen 1 t/m 4 en fase 5 plaats door opdrachten aan privaatrechtelijke ondernemingen.

Zoals in paragraaf 2.1.1.2.1 van hoofdstuk 2 en paragraaf 3.4 van hoofdstuk 3 is gesteld, dient (verdere) privatisering van ontwerp-activiteiten van de Rijkswaterstaat te worden onderzocht zonder meer vanuit het motief dat op deze wijze het particuliere bedrijfsleven in casu de daarvoor in aanmerking komende ingenieursbureaus de mogelijkheid krijgen om know-how op te bouwen die vervolgens gebruikt kan worden om buitenlandse opdrachten te verwerven. Daarbij zou ook moeten worden onderzocht in hoeverre bij een verdere uitbesteding een produktiviteitsverhoging voor zowel de overheid als voor de bureaus waaraan wordt uitbesteed, optreedt.

3.4. Eventuele te verwachten moeilijkheden bij privatisering

Algemene moeilijkheden

- Afname van de gevarieerdheid van het takenpakket zou, indien in verregaande mate taken worden afgestoten, afname van kennis en kwaliteit van bepaalde onmisbare RWS-functies kunnen betekenen. De kennis en de kwaliteit is juist van belang voor de beleidsvoorbereidende, toezichthoudende en controlerende taak en voor ontwikkeling en research in de betreffende bedrijfstakken.
- Indien daarentegen de frequentie van werkzaamheden in eigen beheer zeer laag zou zijn bestaat de kans op specialisatie en monopolievorming door een adviesbureau met consequenties voor de prijsstelling.
- Onduidelijkheid ten aanzien van de uitgangspunten en de randvoorwaarden zal in vele gevallen, bij complex werk, een kostbaar iteratieproces en intensieve begeleiding betekenen benevens het gevaar in zich bergen van het entameren en uitwerken van zinloze varianten.

3.5. *Bedrag en personeel*

Omdat de Rijkswaterstaat een niet onbelangrijk deel van het onderzoek en alle daadwerkelijke uitvoering uitbesteedt, zal een eventuele verdere uitbesteding met name in de sfeer liggen van de personele kosten van de Waterstaat zelf. Rijkswaterstaat zal per 31 december 1982 over 12 075 man beschikken. In 1982 gaat het om circa 685 miljoen aan rijksuitgaven. Dit personeel wordt – zoals in de algemene inleiding reeds is aangegeven – ingezet op de diverse terreinen van de Waterstaatszorg te weten:

– beleidsvoorbereiding en bestuurlijke coördinatie	ca. 1700 man
– beheer, bediening en onderhoud van waterstaatsobjecten	ca. 5800 man
– onderzoek, voorbereiding en aanleg van (RWS)werken	ca. 3500 man
– toezicht en begeleiding van (RWS)werken	ca. 1100 man

De ingenieursdiensten hebben betrekking op onderzoek, voorbereiding, aanleg, toezicht en begeleiding van (RWS)-werken, en betreffen een deel van het daar aanwezige personeelsbestand (deel van 4600 man).

10. MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

10.1. Staatstoezicht op de Mijnen

1.1. *Onderwerp*

Het Staatstoezicht op de Mijnen is belast met het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van de on- en offshore mijnbouwactiviteiten, met name de mijnbouwtechnische en de veiligheidsaspecten daarvan. Het houden van toezicht gebeurt hoofdzakelijk in de vorm van inspecties. Deze inspecties bewegen zich onder meer op de gebieden van:

- mijnbouwkunde;
- loon- en produktietechnieken voor olie, gas en andere delfstoffen;
- werktuigbouwkunde;
- elektrotechniek;
- chemische, seismische en radiologische technieken;
- olie- en gastechiek: meet- en regeltechniek;
- milieutechniek, gezondheid en hygiëne;
- duiktechniek en reddingsmiddelen;
- hinderwetgeving;
- arbeidszaken, brandpreventie;
- gevaarlijke stoffen, pijpleiding, putbehandelingen.

Tot de taak van het Staatstoezicht behoort voorts het op grond van mijnrechtelijke voorschriften dienen van advies aan de Minister van Economische Zaken ten aanzien van de verlening van concessies, terwijl in de uitvoeringssfeer door de Inspecteur-Generaal tevens ontheffingen namens de Minister van Economische Zaken kunnen worden verleend van een aantal materiaal-rechtelijke voorschriften.

Ten slotte bevatten de onderscheidenlijke mijnrechtelijke voorschriften bepalingen inzake het overleggen aan de Inspecteur-Generaal van geheime bedrijfsgegevens inzake de planning van de uitvoering van de productie van aardolie- en aardgasvoorkomen alsmede van testgegevens, die met het oog op het beleid inzake de opsporing en winning van delfstoffen van groot belang zijn.

1.2. *Mogelijkheden en moeilijkheden van privatisering*

Met betrekking tot de werkzaamheden welke voortvloeien uit de bovengenoemde toezichthoudende taken kan worden opgemerkt, dat deze zich in beginsel zouden kunnen lenen voor privatisering. Het is echter in Nederland

niet gebruikelijk dergelijke taken aan privaatrechtelijke ondernemingen op te dragen. Bijkomend argument is dat met deze taak grote belangen gemoeid zijn, zodat nog nader de vraag moet worden gesteld en beantwoord of een particuliere onderneming in staat geacht kan worden een voldoende onafhankelijke houding ten opzichte van de te controleren bedrijfsobjecten in te nemen. Ook met betrekking tot de adviestaak dient dezelfde vraag te worden beantwoord.

Wat betreft de evaluatie van productie-technische gegevens zou een ter zake kundige private onderneming dergelijke werkzaamheden zeker kunnen uitvoeren. Het feit evenwel dat dergelijke gegevens zeer «concurrentie-gevoelig» zijn, doet verwachten dat er aan de zijde van de belanghebbende maatschappijen terughoudendheid ten aanzien van het exploreren en exploiteren van prospectieve voorkomens in Nederland zou ontstaan, indien dergelijke evaluatietaken aan een private onderneming (ook al zou deze aan geheimhouding zijn gebonden) zouden worden toevertrouwd, terwijl toch dergelijke gegevens met het oog op het te voeren overheidsbeleid van veel belang zijn.

1.3. *Financiën en personeel*

De begroting en meerjarencijfers geven het volgende beeld:

	1982	1983	1984	1985	1986
	(in duizenden guldens)				
Materieel	632	632	632	632	632
Personeel	3250	3283	3316	3349	3382
Totaal	3882	3915	3948	3981	4014

De personeelsformatie bedraagt in 1982 39.

10.2. **Nederlands Normalisatie Instituut**

Niet gereed gekomen.

11. **MINISTERIE VAN LANDBOUW EN VISSERIJ**

11.1. **Bosbeheer**

1.1. *Onderwerp*

Bosbeheer, hetgeen wordt op gevat als zowel het in bezit hebben als het eigenlijke beheer van bossen, wordt niet ten principale gezien als een onderwerp van staatszorg. Een aantal factoren heeft ertoe geleid dat desalniettemin een belangrijk deel van de Nederlandse bossen wordt beheerd door de overheid.

In de eerste plaats is bos schaars in Nederland. Het is op zich verklaarbaar dat – gegeven het intensieve bodemgebruik dat Nederland in het algemeen kenmerkt – een extensieve bodemcultuur als bos beperkt voorkomt. Gegeven de functies die dit bos bekleedt, heeft de overheid stringente wettelijke maatregelen genomen om het aanwezige bos in stand te houden. Dat wil zeggen dat boscijgenaren die hout oogsten door middel van eindkap verplicht zijn het bos weer in te planten.

In de tweede plaats moet het beperkt aanwezige bos – juist door die beperkte aanwezigheid – verschillende functies naast elkaar vervullen. Naast de produktie van hout bij voorbeeld zijn er functies op het gebied van openluchtrecreatie (de binnenlandse toeristenindustrie heeft in belangrijke mate de bossen als coulissen en achterland), op het gebied van natuurbehoud (bossen zijn als extensieve vorm van bodemcultuur het meest natuurlijke deel van ons grondgebied), op het gebied van landschappelijke vormgeving (in bepaalde delen van het land zijn de bossen sterk

bepalend voor het landschapsbeeld), op het gebied van bodemvastlegging (veel bossen werden aangelegd ten behoeve van bodemvastlegging). Via ruimtelijke ordening zijn er dan ook talloze beperkingen opgelegd aan het bosbeheer. Voorts moet worden vastgesteld dat een substantieel deel van onze bossen stamt uit de eerste decennia van deze eeuw. Dat wil zeggen, het zijn pionierbossen met de bij deze fase passende beperkte opbrengstmogelijkheden, hetgeen nog benadrukt wordt door het feit, dat ze zijn aangelegd op relatief arme gronden. Het zal nog vele decennia vragen om een evenwichtig opgebouwd (spreiding in leeftijden en soorten), productief bos te bereiken.

Al deze facetten brengen mede, dat het voor bosbedrijven moeilijk is een sluitende exploitatie te bereiken. Deze situatie heeft ertoe geleid, dat regelmatig particulieren hun bosbezit afgestoten hebben naar de Staat, andere particulieren hadden doorgaans geen belangstelling, dan wel een belangstelling die niet past bij de toegekende functies in het kader van de ruimtelijke ordening. Via subsidies in het kader van de bosbijdrageregeling wordt gepoogd dit proces van deprivatisering van het bosbezit stop te zetten; dat is nog niet volledig gelukt.

1.2. Mogelijkheden voor privatisering

Eerste prioriteit is een halt toe te roepen aan de deprivatisering van het bosbezit. Bos, dat door de Staat moet worden aangekocht, vraagt naast het negatief saldo op de exploitatie ook nog de volledige financiering van de investering. Gegeven de huidige stand van zaken, laten zich geen reële alternatieven bedenken om het staatsbosbezit te privatiseren. Wel zou men houtteelt door middel van snelgroeiende boomsoorten op landbouwgronden met ontheffing van herplantplicht na eindkap door particulieren kunnen bevorderen.

Een mogelijkheid om te privatiseren, die vanwege de beperkte tijd die beschikbaar was niet verder onderzocht is, zou zijn het bezit van bossen door de overheid te laten bestaan, maar het onderhoud ervan uit te besteden.

11.2. Muskusrattenbestrijding

2.1. Motivatie voor de staatszorg voor de muskusrattenbestrijding

De motivatie voor de staatszorg moet met name gezocht worden in de aard van de door de muskusratten veroorzaakte schade en de (mogelijke) gevolgen daarvan, alsmede in de aard der bestrijdingsmiddelen.

Met betrekking tot de aard van de schade wordt bedoeld op de ondergraving van waterkeringen, hetgeen in ons grotendeels beneden de zeespiegel en hoogwaterpeil van rivieren gelegen land rampzalige gevolgen kan hebben. De bestrijdingsmethoden kunnen bij ondeskundige toepassing ongewenste gevolgen hebben voor bepaalde elementen van onze inheemse fauna.

2.2. Mogelijke privatisering

Naast de hierboven geschetste overheidszorg voor de bestrijding kan de uitvoering van de bestrijding wellicht voor een deel aan de private sector worden overgelaten.

Hoewel dit strikt genomen geen vorm van privatisering (veeleer: decentralisatie) is kan ook gedacht worden aan het overlaten van de uitvoering aan de waterschappen c.a., die de kosten in de waterschapslasten verdisconteren.

2.3. *Te verwachten moeilijkheden*

Een der moeilijkheden voor de concretisering van privatisering ligt op het vlak van de stimulering van de interesse van de private sector voor de muskusrattenbestrijding. Deze interesse kan toenemen indien:

- a. de private sector schade ondervindt en daarom bereid is voor de bestrijding te betalen;
- b. de private sector de muskusrat uit oogpunt van voedsel/pels als een voor de vangst waardevolle diersoort beschouwt.

Voor de door de overheid inzake de muskusrat primair na te streven belangen zijn problemen te verwachten, doordat:

- de populatie (in eerste instantie) bij stopzetting van de overheidsuitvoering zal oplopen en daarmee de schade navenant zal toenemen;
- de interesse kan leiden tot het hebben van belang bij instandhouding van een muskusrattenpopulatie uit bedrijfseconomisch oogpunt (pelterijen, gespecialiseerde vangbedrijven, handel, fabrikanten van vangmiddelen);
- bij het wegvallen van de interesse (totaal of plaatselijk) de bovengeschetste overheidszorg en verantwoordelijkheid voor de bestrijding blijft bestaan.

Voor de overheveling van de bestrijdingstaak aan bij voorbeeld waterschappen is bestuurlijk overleg nodig. Of dat succesvol zal zijn, valt in verband met de financiële perikelen te betwijfelen.

2.4. *Bedrag en personeel*

Op dit moment wordt circa 6 à 7 miljoen gulden besteed aan de uitvoering van de bestrijding. Van rijkswege worden daartoe circa 125 manjaren ingezet. De gewenste bestrijdingsdruk wordt echter geschat op 300 à 400 manjaren uitvoering, waarmee een bedrag gemoeid zou zijn tot 25 miljoen gulden. Van groot belang is, dat de totale besparing voor de overheid gering zal zijn indien voor de muskusrat als zodanig geen opbrengsten kunnen worden verkregen.

De belangen van onze waterkeringen worden vrijwel uitsluitend door (semi) overheidsinstanties behartigd. Verschuiving van de uitvoering van de bestrijding zou onder bepaalde condities het voordeel kunnen hebben van bekostiging door ingezetenen en overheid via de waterschapskosten.

12. MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

12.1. *Emigratievoorlichting*

1.1. *Onderwerp*

- a. Hoewel ook de activiteiten van de directie emigratie in beginsel te privatiseren zouden zijn, is het onderwerp in de beperkte opzet van deze toelichting begrensd tot de voorlichting aan (r)emigranten.

In het kader van de emigratie (remigratie naar Suriname valt volgens de Emigratiewet ook onder het begrip emigratie) wordt de voorlichting aan (r)emigranten verzorgd door daartoe door het Emigratiebestuur (eventueel de Minister) aangewezen aanmeldingsorganen.

- b. Het overheidsbeleid op het terrein van de emigratie is er slechts van uitgegaan, dat een verantwoorde voorlichting omtrent emigratie(mogelijkheden) in handen dient te zijn van niet-winstmakende organisaties, die voor 100% worden gesubsidieerd om hun bestaan zo onafhankelijk mogelijk te laten zijn van de «omzet» aan emigranten en zo te voorkomen dat subjectieve elementen in de voorlichting terechtkomen. Zou de voorlichting omtrent emigratie «vrij» gelaten worden, dan zouden deze activitei-

ten echter wellicht overgenomen worden door de vervoersorganisaties (passagebureaus, expediteurs, enzovoorts). Een dergelijke ontwikkeling zou het nemen van een zoveel mogelijk op een verantwoorde wijze tot stand gekomen emigratiebeslissing respectievelijk het besluit tot niet-emigreren, kunnen doorkruisen, hetgeen zowel voor de emigratie als voor de overheid nadelige gevolgen zou kunnen hebben (repatriëring ten laste van de ABW).

1.2. Mogelijkheden om te privatiseren

De vraagstelling omtrent de emigratievoorlichting zal in twee fasen worden beantwoord namelijk:

- a. wat houdt de emigratievoorlichting van de maatschappelijke organisaties in;
- b. hoe zou men zich privatisering van de voorlichting kunnen indenken.

Ad a

Het maatschappelijk bestel in Nederland (vier organisaties met totaal 20 personeelsleden) opereert via een landelijk gespreid corps consultants. (Afgezien is van de voorlichting over emigratie naar Suriname, die een zeer specifieke aanpak vergt.) Tot de taken van deze maatschappelijke organisaties kunnen worden gerekend:

- het verstrekken, in de vorm van groepsbijeenkomsten en individuele gesprekken, van voorlichting omtrent de aan emigratie verbonden levensbeschouwelijke en/of maatschappijbeschouwelijke aspecten, alsmede het verschaffen van een eerste algemene informatie inzake de emigratielanden en inzake de materiële aspecten van de emigratie;
- het bevorderen van een goede voorbereiding op emigratie;
- het behulpzaam zijn bij het nemen van een verantwoorde beslissing inzake emigratie;
- het adviseren van aspirant-emigranten omtrent mogelijkheden tot verwezenlijking van hun emigratievoornemens;
- het verlenen van hulp bij het invullen van aanmeldingsformulieren aan degenen die zulks wensen;
- het verschaffen van informatie over de aspirant-emigrant aan de emigratie-bemiddelaar van de Directie voor de Emigratie.

Teneinde vorenomschreven taken op een verantwoorde wijze te kunnen verrichten, worden deze organisaties geacht:

- betrekkingen te onderhouden met verwante particuliere en/of kerkelijke organisaties en instellingen in de bestemmingslanden;
- deel te nemen aan het overleg binnen het Emigratiebestuur ter bevordering van de coördinatie bij en de eenheid van activiteiten ten behoeve van de behartiging van de belangen van de Nederlandse emigrant.

(De organisaties fungeren derhalve, ten behoeve van het overheidsapparaat – de Directie voor de Emigratie – ondermeer als zeef voordat tot aanmelding wordt overgegaan).

Ad b

In het kader van de taakvervulling van de maatschappelijke organisaties zou privatisering kunnen inhouden:

- a. De organisaties verrichten hun werkzaamheden zonder subsidie van de overheid en brengen aan belangstellende Nederlanders behandelingskosten in rekening; of
- b. staken hun voorlichtings/bemiddelings-activiteiten met als gevolg dat (ondermeer) de vervoerswereld en de bestemmingslanden, zich met een «emigratievoorlichting» gaan bezighouden.

1.3. Eventueel te verwachten moeilijkheden bij privatisering

1. Het is moeilijk om behandelingskosten in rekening te brengen aan personen die na een eerder informatief- en counsellinggesprek, afzien van emigratie.

2. Denkbaar is dat de behoefte van Nederlanders aan emigratievoorlichting, zich bij de gedachte privatiseringssituatie voor een belangrijk deel zou gaan richten op de (toch al overbelaste) Directie voor de Emigratie.

1.4. Bedrag en personeel

Met het subsidiëren der vier organisaties is op jaarbasis 1,7 miljoen gemoeid. Deze vier organisaties hebben een personeelsbestand van totaal 20 personen.

12.2. Centra voor Vakopleiding van Volwassenen (C.V.V.)

2.1. Onderwerp

De Centra voor Vakopleiding van Volwassenen verzorgen dagopleidingen voor beroepen, tot dusverre met name in de bouw en de metaalindustrie. In het kader van de verdubbelingsoperatie worden nieuwe opleidingsmogelijkheden ontwikkeld en ingevoerd, zoals die voor de administratieve beroepen. De opleidingen zijn individu-gericht en sterk geënt op de praktijk. De duur van de opleiding varieert van 4 maanden tot meer dan een jaar afhankelijk van het beroep waarvoor wordt opgeleid. De capaciteit zal worden gebracht op 7000 opleidingsplaatsen.

De centra zijn een instrument voor het opheffen van kwalitatieve discrepanties bij werklozen, dat wil zeggen de werklozen ondergaan een om-, her- of bijscholing opdat zij weer een plaats kunnen verwerven op de arbeidsmarkt. De opleidingen zijn derhalve gericht op de werklozen én op de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. De centra maken dan ook een integraal deel uit van de allocatie-instrumenten van de arbeidsbureaus.

2.2. Mogelijkheden van privatisering

De mogelijkheden tot privatisering zijn gelegen in het losmaken van de centra van de arbeidsbureaus (in casu het directoraat-generaal voor de arbeidsvoorziening) en het onderbrengen van deze centra in een privaatrechtelijke rechtspersoon, bijvoorbeeld een stichting. Een dergelijke rechtspersoon zal dan wel moeten worden bestuurd door overheid en sociale partners tezamen, wil er sprake van zijn dat de centra een integraal onderdeel blijven uitmaken van het allocatieproces. De partners zijn ook nu betrokken bij de centra door middel van een commissie van advies.

Als men uit gaat van de op zich zelf discutabele veronderstellingen dat deze activiteit in dezelfde mate door de overheid gesubsidieerd blijft worden, levert privatisering van het CVV, hoewel technisch mogelijk en om andere redenen wellicht gewenst, nauwelijks substantiële besparingen op, tenzij de wijziging van de juridisch-organisatorische vormgeving gepaard gaat met een andere bekostigingswijze waarbij met name het bedrijfsleven sterker bij de financiering wordt betrokken. Wellicht kan een niet-ambtelijk orgaan flexibeler functioneren en kan er bespaard worden in de overheadkosten. Maar dat zullen geen substantiële bedragen zijn. De rechtspositie van de betrokken ambtenaren verandert, zij zullen werknemers van een privaatrechtelijke instelling moeten worden.

2.3. Bedrag en personeel

Het betreft hier dit jaar circa 110 miljoen en een gemiddelde gelijktijdige bezetting van de CVV's met circa 3400 cursisten.

13. MINISTERIE VAN CULTUUR, RECREATIE EN MAATSCHAPPELIJK WERK

13.1. Toneelproducties

1.1. Onderwerp

Sinds enige jaren nemen de vrije toneelproducenten een belangrijk deel van de toneelvoorziening voor hun rekening. Zij zijn gestart als niet-gesubsidieerde toneelaanbieders, dat wil zeggen dat noch het Rijk, noch de lagere overheid rechtstreeks subsidies verstrekken. Wel kan men stellen dat de vrije producenten – evenals andere commerciële bespelers – op indirecte wijze mee profiteren van de subsidies die de overheid verleent aan de theaters.

Inmiddels is het onderscheid tussen vrije toneelproducenten en gesubsidieerde toneelgezelschappen enigszins vervaagd. Het Rijk verstrekt op ad hoc-basis subsidies ten behoeve van bepaalde producties. Vrije toneelproducties zijn voor de schouwburgen vaak kassuccessen en verdringen daardoor de doorgaans minder publiek trekkende voorstellingen van gesubsidieerde gezelschappen. Bovendien worden gerenommeerde acteurs en actrices weggekocht van bestaande toneelgezelschappen. De gesubsidieerde gezelschappen nemen artistieke risico's en krijgen op die titel subsidie.

Vrije producenten acteren meer als ondernemer; welk produkt biedt winstkansen? Op die wijze wordt een «artistieke» selectie gemaakt. De vrije producenten werken voornamelijk met uitkoopvoorstellingen. Daarbij wordt het gezelschap tegen een bepaald vast bedrag door de schouwburg uitgekocht. De schouwburg ontvangt de recettes en draagt dus ook het financiële risico van de voorstelling. Ook partageovereenkomsten komen veel voor (het gezelschap en de schouwburg verdelen de recette op basis van een vooraf vastgestelde verdeelsleutel), maar dan zijn er meestal garantiesommen verstrekt. Desondanks dragen de vrije producties een groter financieel risico dan de direct gesubsidieerde gezelschappen. Hun handelwijze is daarop dan ook afgestemd. Ze lijken echter wel in staat kostendekkend te werken. De kosten worden beperkt gehouden door een relatief klein aantal spelers te contracteren, waarvan één of twee publiekstrekkers. De voorbereidingstijd is kort, slechts enkele weken en het aantal voorstellingen groot, dikwijls meer dan 200. Onder deze omstandigheden lukt het de producenten van vrije producties om kostendekkend te werken, hoewel zij ook het risico dragen van verliesgevende producties.

In de subsidie-overeenkomsten met toneelgezelschappen, stelt de overheid de eis dat een zeker aantal producties per toneelseizoen dient te worden uitgebracht. Ook indien er na een beperkt aantal voorstellingen van een productie nog publieke belangstelling bestaat, wordt een serie volgens plan gestopt om vervolgens aan de voorbereiding van een andere productie te beginnen. Artistieke overwegingen zijn belangrijker dan economische.

1.2. Mogelijkheden tot privatisering

In overweging zou genomen kunnen worden of er voor een deel van het gesubsidieerde toneelbedrijf mogelijkheden kunnen worden geschapen om meer bij de publieksvraag aan te sluiten. Daardoor zou de exploitatie van de gezelschappen minder verliesgevend kunnen uitvallen en de bekostiging meer afhankelijk worden gemaakt van het publiek.

Het hier vermelde geval is voor wat betreft privatisering een grensgeval. De bovenvermelde toneelgezelschappen zijn immers reeds zelfstandig en werken als ondernemer. Aan deze bestuurlijk-organisatorische situatie verandert in deze privatiseringsvariant niets. Wat wel verandert is de regelgeving. Hierdoor worden materieel wel de mogelijkheden van de gezelschappen om markconform te opereren vergroot.

1.3. Financiën en personeel

Het gesubsidieerd toneel zal volgens de CRM-begroting 1982 een bedrag ontvangen van 28,4 mln. Het aantal gesubsidieerde arbeidsplaatsen in de toneelsector ligt rond de 800.

13.2. Fotografie bij de rijksarchiefdienst

2.1. Onderwerp

De taak van de Rijksarchiefdienst op fotografisch gebied wordt bepaald door:

1. de basisverplichting tot «bewaring in goede en geordende staat» (artikel 2, lid 1, Archiefwet 1962) die de verplichting inhoudt tot:
 - a. schaduw- en substitutiefotografie; en
 - b. een goede bewaring van foto's als bestanddeel van archieven en collecties;
2. de noodzaak om bescheiden van derden te fotograferen in verband met de acquisitie;
3. de noodzaak van de gebruiker een reproductie van een archiefstuk te verstrekken;
4. de educatieve taak;
5. bijzondere taken van bepaalde Rijksarchieven.

De Rijksarchiefdienst heeft, met het oog op de beperkte beschikbare personele en materiële middelen besloten prioriteit te geven aan schaduw- en substitutiefotografie. Als gevolg van het verfilmen van bepaalde archieven wordt het gebruik van het originele stuk tot een minimum beperkt. Bovendien krijgt elk Rijksarchief de beschikking over zekere – veel gebruikte – archiefinformatie waardoor verzending van archiefstukken eveneens beperkt wordt, terwijl de bezoeker sneller klaar is. Een vlotte doorstroming (van belang in verband met beperkte capaciteit van de studiezalen en toenemende aantallen bezoekers) wordt voorts bereikt door een vorm van zelfbediening in te voeren. Zonder verfilming zou dit onmogelijk zijn.

2.2. Mogelijkheden tot privatisering

Het fotograferen van archiefstukken voor de doeleindensubstitutie en schaduwverfilming, is een routinematige activiteit, die veel arbeidstijd kost. Het zou denkbaar zijn deze activiteiten uit te besteden aan een in fotografie gespecialiseerd bedrijf, dat met geavanceerde apparatuur in staat zou moeten zijn aanzienlijk hogere produktie te bereiken. Een en ander zou echter voorzieningen vragen in de personele sfeer.

De eigen fotografen zouden de aandacht geheel kunnen richten op typische archiefproblemen: het fotograferen met vermindering van de schadelijke invloed van UV-licht; het fotograferen van te restaureren stukken in verband met mogelijke mislukking van de restauratie.

2.3. Financiën en personeel

Het aantal formatieplaatsen in de sector fotografie bedraagt, inclusief enige bij Binnenlandse Zaken ingediende aanvragen ter goedkeuring, 17. Daarvan zijn er zes bij het algemeen Rijksarchief in Den Haag werkzaam. Het materiaal krediet bedraagt circa 0,2 mln. en wordt voornamelijk besteed ten behoeve van de schaduwverfilming.

14. MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID EN MILIEUHYGIËNE

14.1. Rijkskweekschool voor vroedvrouwen

1.1. *Onderwerp*

De opleiding tot vroedvrouw duurt 3 jaar en geschiedt in een inrichting waar praktisch alleen bevallingen plaatsvinden en waar de kraamperiode doorgebracht kan worden. Op een school zijn 2 à 3 opleiders/gynaecologen. Het theoretische en het praktische gedeelte van de opleiding zijn sterk verweven.

Er zijn in Nederland momenteel drie instituten waar men de opleiding voor vroedvrouw kan volgen: de Rijkskweekschool voor Vroedvrouwen te Rotterdam, de Stichting Kweekschool voor Vroedvrouwen te Amsterdam en te Heerlen. Elk van de scholen heeft een opleidingscapaciteit van ongeveer 20 verloskundigen per jaar.

Er zijn geen duidelijke motieven te noemen welke hebben geleid tot de oprichting van een Rijkskweekschool voor Vroedvrouwen te Rotterdam nu 100 jaar geleden. Verondersteld kan worden dat er van overheidswege behoefte aan bestond om de opleiding voor vroedvrouw om gezondheidskundige redenen te stimuleren. De vroedvrouw verrichte (toentertijd) namelijk de bevalling bij het overgrote, armere deel van de bevolking. Daarnaast kan de overheid ook verantwoordelijkheid gevoeld hebben om de opleiding te verzorgen van een bij Wet (van 25 december 1978) geregeld beroep.

1.2. *Mogelijkheden van privatisering*

1. Uit de omstandigheid dat er twee stichtingen bestaan, welke een verloskundige opleiding beheren, valt af te leiden dat privatisering zonder meer mogelijk is. De kostenbesparingen zullen bij een zelfstandige stichting dan echter beperkt zijn.

Besparingen kunnen groter zijn en doorwerken naar de begroting, indien het opleidingsinstituut aangehaakt wordt bij een algemeen ziekenhuis. In dat geval kan met lagere overheadkosten volstaan worden.

2. Een verdergaande, op toepasbaarheid te onderzoeken vorm van privatisering kan het integreren van de kweekschool in een bestaand ziekenhuis zijn, waarbij de exploitatie wordt uitbesteed aan het ziekenhuis, zodanig dat, uitgaande van een lagere totaalbijdrage, per leerling-vroedvrouw een bedrag door de overheid wordt betaald. Zo'n verbintenis kan voor bepaalde ziekenhuizen om een tweetal redenen aantrekkelijk zijn.

De eerste doet zich voor indien de ontvangsten voor de geïntegreerde voorziening (de overheidsbijdragen per leerling-vroedvrouw en de verpleegtarieven welke concurrerend moeten blijven) hoger zijn dan de feitelijke kosten voor het ziekenhuis. De tweede betreft een opleidingsaspect. Verpleegkundigen in opleiding dienen een bepaald aantal bevallingen te «doen». Om dit mogelijk te maken moeten er in een ziekenhuis voldoende bevallingen plaatsvinden hetgeen vaak moeilijk te realiseren is. Het aanhaken van de opleiding tot vroedvrouw geeft een oplossing voor dit knelpunt. Een probleem zal in dat geval overigens wel zijn dat de verloskamer te veel een «kijkkamer» wordt. Deze privatiseringsvariant zou – indien toepasbaar – ook voor de overige twee in Nederland bestaande opleidingsinstituten voor vroedvrouw kunnen gelden.

1.3. *Bedrag en personeel*

Personeel	35
waarvan hoger	3
middelbaar	21
lager	11

<i>Uitgaven</i>	4,6 mln.
Personele uitgaven	2,2 mln.
Materieel	2,4 mln.
<i>Rijksgebouwendienst</i>	0,2 mln.
Middelen	2,8 mln.

De school werkt dus met een tekort van circa 2 mln. per jaar, welk bedrag overeenkomt met het tekort van de opleiding van zowel te Amsterdam als te Heerlen. Een nadelig saldo is hier onvermijdelijk omdat de opleidingen met verlaagde, concurrerende verpleegtarieven moeten werken, wil men voldoende bevallingen te verrichten krijgen, en omdat volgens de richtlijnen die het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG) hanteert, geen opleidingskosten doorberekend mogen worden in het (verpleeg)tarief.

14.2. Rijksinstituut voor drinkwatervoorzieningen (RID)

2.1. Onderwerp

Onderzoek en advisering op gebied van de drinkwatervoorziening op gebied van milieuhygiënische zorg voor met name de milieucomponenten bodem en water ten behoeve van

- eigen ministerie, staatstoezicht en RID zelf;
- Rijksgebouwendienst, Defensie, PTT en soortgelijke instituten;
- internationale organisaties in het kader van ontwikkelingssamenwerking;
- werkzaamheden voor waterleidingbedrijven.

Voor onderzoek en advisering ten behoeve van de drie laatste soorten van instellingen worden kostendekkende tarieven in rekening gebracht. De taak en wijze van taakuitoefening van het RID hebben in het verleden nauw samengehangen met de ontwikkeling van de drinkwatervoorziening in Nederland. Een rond de eeuwwisseling groeiend inzicht in de betekenis van hygiënisch betrouwbaar drinkwater is reden voor de Rijksoverheid geweest zich te bezinnen op maatregelen ter stimulering en verdere uitbreiding van openbare drinkwatervoorziening. In 1913 werd het RID opgericht als technisch bureau voor de Centrale Commissie voor drinkwatervoorziening welke van de toenmalige minister als taak kreeg te adviseren over alle aangelegenheden de drinkwatervoorziening betreffende. Daarnaast kreeg het RID tot taak de drie overheden en ook particulieren over drinkwaterzaken te adviseren.

In de loop der jaren bestond de behoefte aan meer inzicht in winningsmogelijkheden en mogelijke zuiveringssystemen. Op basis hiervan ontwikkelde het RID zich tot een instituut waarin kennis en ervaring met betrekking tot waterleidingtechniek, (geo)-hydrologie, en met betrekking tot de chemie en bacteriologie van het water werden gebundeld.

2.2. Mogelijkheden van privatisering

De laatste jaren is ook buiten het RID kennis ontstaan over aspecten inzake de drinkwatervoorziening, zo verrichten grote waterleidingsbedrijven zelf onderzoek- en ontwerptaken. De waterleidingbedrijven, verenigd in de Vewin, hebben verder een instituut (IWA) opgericht voor speurwerk in algemene zin ten behoeve van drinkwatervoorziening. Voorts bouwen particuliere bureaus kennis van drinkwatervoorziening op, ook gezien de «markt» in de ontwikkelingslanden. Mede naar aanleiding van hierboven geschetste ontwikkeling in de laatste jaren is onlangs besloten om de dienstverlening van het RID ten behoeve van particulieren, en de waterleidingbedrijven, te beëindigen voor wat betreft het waterleidingstechnisch advieswerk.

Verdere afstoting van de taken is nader te bezien waarbij onderzocht kan worden of algehele afstoting mogelijk is. Een moeilijkheid bij het volledig beperken van overheidsactiviteiten op dit gebied is dat gesteld kan worden dat taakonderdelen van de RID een collectief karakter hebben op het gebied van de gezondheidsbescherming en milieuhygiëne en daardoor zouden overheidsbemoeienis onvoldoende uitgevoerd kunnen worden. Dit aspect zal overigens ondervangen kunnen worden door een geprivatiseerde RID de vorm te geven van een staatsbedrijf of sui generis.

2.3. *Bedrag en personeel in 1982*

<i>Personeel</i>	229	
hoger	71	
middel	98	
lager	60	
<i>Uitgaven</i>		18,7 mln.
Personele uitgaven		14,8 mln.
Materiële uitgaven		3,9 mln.
<i>Middelen</i>		<u>3,5 mln.</u>

STAATSDRUKKERIJ EN UITGEVERIJBEDRIJF (SDUB)

1. Omschrijving van het onderwerp

Het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, officiële drukker en uitgever van de Staat, is heropgericht in 1814. Vanaf het begin is gekozen voor een bedrijfsmatige opzet met tariefstelling voor afnemers.

Vanaf 1912 (Bedrijvenwet) is het een Staatsbedrijf. Personeelsontwikkeling: 1814 (60), 1912 (190), 1940 (370), 1965 (748), 1980 (1218). De SDUB behoort tot de allergrootste grafische bedrijven in ons land. De Staatsdrukkerij heeft de centrale overheid als marktgebied, werkt niet voor provincies en gemeenten en niet voor particulieren.

De Staatsuitgeverij verzorgt de uitgifte van de officiële publikaties (Staatscourant, Staatsblad, Handelingen en Kamerstukken met omvang van 60 000 pagina's in 1980) en exploiteert overige uitgaven die als kenmerk hebben dat de overheid als auteur optreedt.

De Staatsdrukkerij had in 1980 een omzet van 188 mln. met een eigen productieomzet van 114 mln. en een uitbesteding aan de particuliere grafische industrie van 74 mln. De netto omzet van de Staatsuitgeverij bedroeg in 1980 40 mln., waarvan 16 mln. omzet officiële publikaties. De structurele verliezen op de officiële publikaties worden gedekt door de winsten op de Staatsdrukkerij. Vóór 1950 werden de kosten hiervan ten laste gebracht van de rijksbegroting (Binnenlandse Zaken). Het SDUB betaalt rente over het gehele vermogen en keert na afdracht van vennootschapsbelasting de resterende winst uit aan de Staat.

2. Omschrijving van de overheidsbetrokkenheid

Het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf is bij wet van 21 december 1928 Stb. 474 aangewezen voor een financieel beheer volgens de algemene bepalingen van de Bedrijvenwet 1928.

Voor de functiebeoordeling en de taakuitoefening van het bedrijf is er een Reglement voor het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, vastgesteld bij KB van 13 augustus 1947 no. 26, gewijzigd bij KB van 10 december 1955 (Stcrt. 1947, no 167 en Stcrt. 1956 no. 3).

Op grond van dit Reglement zijn door de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën regels gesteld ten aanzien van rijkspublicaties (dd. 27 maart 1950) en zijn de bevoegdheden van de directie en de richtlijnen van de taak van de Raad van Advies en van Toezicht door de Minister van Binnenlandse Zaken in afzonderlijke beschikkingen van 21 augustus 1947 vastgesteld. Daarnaast is er op grond van een desbetreffende beslissing van de Ministerraad van 21 februari 1949 een schriftelijke opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken dd. 28 februari 1949, waarin het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf wordt aangewezen als de coördinerende instantie belast met het onderzoek in de ruimste zin inzake omvang en beheer van de huisdrukkerijen van de Staat.

De departementen hebben zich sedert het begin der zeventiger jaren aan deze coördinatietaak van het SDUB onttrokken, veelal door over te gaan op huur van apparatuur. De Structuurcommissie Grafische Industrie heeft de overheid inmiddels aanbevolen de sturende en coördinerende taak van het SDUB in deze te versterken.

De staatsorganen en de daaronder ressorterende instellingen en bedrijven zijn gehouden gebruik te maken van de diensten van het SDUB zowel voor de voorziening in hun behoeften aan grafische produkten als voor het (doen) uitgeven van publikaties. Deze verplichting beperkt zich vooralsnog tot organen enz. die gevestigd zijn in de Haagse regio.

De directie van het SDUB is bevoegd aan staatsorganen, -instellingen en -bedrijven vergunning te verlenen bepaalde opdrachten of categorieën van opdrachten rechtstreeks bij andere bedrijven te plaatsen met inachtneming van richtlijnen van de Minister van Binnenlandse Zaken.

Uit de geldende regelingen voor het SDUB valt af te leiden dat de functies planning (regulering), financiering en productie voor een belangrijk deel door het SDUB worden vervuld.

Voor wat betreft de regulering is van belang de verplichting tot inschakeling van het SDUB. Deze draagt zorg voor de voorziening in de behoeften aan grafische produkten en voor het uitgeven van publikaties voor zover door het SDUB niet aan staatsorganen vergunning is verleend bepaalde categorieën van opdrachten rechtstreeks te plaatsen bij particuliere bedrijven. Daarnaast bestaat een zeker toezicht op de gedecentraliseerde grafische inrichtingen (huisdrukkerijen). Voor wat betreft de financiering dient vermeld te worden dat het SDUB als staatsbedrijf in de zin van de Bedrijvenwet deel uitmaakt van de rijksbegroting. Het structureel verlies op officiële publikaties (in 1980 4,2 mln.) wordt gedekt door andere activiteiten van het SDUB. Voor wat betreft de productie blijkt dat het SDUB een aanzienlijk deel van de aangeboden opdrachten onderbrengt bij de particuliere grafische industrie. In 1980 werd 40% van de omzet grafische productie uitbesteed aan 293 leveranciers.

3. Motieven voor overheidsbetrokkenheid

Deze motieven zijn niet als zodanig in enig document met betrekking tot het SDUB vermeld. Het drukken en uitgeven door de Staat heeft blijkbaar als gevolg van een lange traditie een zekere vanzelfsprekendheid gekregen. De motieven laten zich wel afleiden uit bestaande documenten.

Als motieven voor de regulerende functies zijn te noemen: de concentratie van de vraag naar de voorzieningen van het SDUB maakt het mogelijk optimaal gebruik te maken van de productiecapaciteit; de regulerende functie ten aanzien van de huisdrukkerijen leidt – indien naar behoren uitgeoefend – tot een meer verantwoorde keuze bij de plaatsing van drukwerkorders. Overheidsorganen gaan immers vaak ten onrechte over tot grafische zelfverzorging, omdat de kosten ervan door het ontbreken van interne verrekening niet zichtbaar zijn. Bij afstoting van de productie van het SDUB zou de regulerende functie zich wijzigen en tevens uitbreiden. De continuïteit van de voorzieningen, de prioriteit van de primaire staatkundige uitgaven, de soms vereiste geheimhouding, de uitoefening van rechten op grond van de Auteurswet, de vormgeving van de produkten en de belangen van de Schatkist zullen veel regulerende activiteiten nodig maken en tevens een centraal apparaat met een grote know-how op uitgevers- en drukkerijgebied en controlerende bevoegdheden.

Als motieven voor behoud van de productieve functie van het SDUB zijn te noemen: voor wat betreft de uitgeverij: veel overheidspublicaties worden gratis verspreid; de kennis omtrent de speciale marktsegmenten voor overheidspublicaties is van specialistische aard en berust soms uitsluitend bij overheidsorganen.

Voor wat betreft de drukkerij gelden vooral eisen van continuïteit en geheimhouding.

Ook in geval van calamiteiten dient de interne en externe communicatie door middel van grafische produkten – zij het tijdelijk op beperkter schaal – in stand te worden gehouden. In dit licht is ervoor gekozen dat de Staatsdrukkerij op een breed vlak van de drukwerkvoorziening zelf moet kunnen produceren. Daarnaast draagt zij er zorg voor dat ook op een breed vlak particuliere grafische bedrijven deelnemen aan de productie van verschillend drukwerk. De eigen productie richt zich allereerst op de vervaardiging van de primaire staatkundige publikaties. Voor deze categorie van drukwerken geldt de garantie van prioriteit en continuïteit en voor een aanzienlijk deel daarvan de absolute geheimhouding. Deze criteria zijn uitgangspunt voor het beleid dat dergelijke drukwerken niet ter vervaardiging elders worden uitbesteed. Dat geldt evenzeer voor geheim drukwerk als bij voorbeeld examenopgaven.

4. Een beeld van kosten en opbrengsten van het SDUB is geschetst in de bijlage

Hierbij kan nog worden opgemerkt dat de uitgaven van de officiële staatspublicaties structureel niet kostendekkend kan zijn door het uit overwegingen van algemeen belang gevoerde beleid ten aanzien van de abonnementsgelden voor deze publicaties. De prijsstelling van de overige publicaties wordt bepaald door de in de grafische industrie geldende normen. Bij uitbesteding van werk bij derden wordt door het SDUB aan de opdrachtgevers een toeslag van 5% berekend.

Wat betreft de investeringen kan nog worden opgemerkt (zie het verslag van de Algemene Rekenkamer over 1980, blz. 146) dat het rendement over het in het SDUB geïnvesteerde kapitaal in 1978 en 1979 respectievelijk 7,4% en 7,7% bedroeg. (Voor PTT was dit respectievelijk 5,9% en 5,5%).

5. De motieven voor overheidsbetrokkenheid nader bezien

De oorspronkelijke motieven van overheidsbemoeienis, als vermeld onder 3 gelden nog. Opgemerkt kan worden dat deze motieven per categorie van produkten kunnen verschillen. In het algemeen kan worden gesteld dat de motieven van doeltreffendheid (prioriteit, geheimhouding, continuïteit) sterker gelden voor de officiële staatspublicaties terwijl de motieven van doelmatigheid (centralisatie van kennis en machines, centrale inkoop, coördinatie van drukactiviteiten) sterker gelden voor de overige uitgaven, waarbij de overheid als auteur optreedt.

Als exogene ontwikkeling kan in dit verband worden genoemd de snelle technische ontwikkeling van reprografische vermenigvuldigingstechnieken. Als gevolg daarvan wordt het voor departementen mogelijk de huisdrukkerijen uit te bouwen met apparatuur die niet alleen wordt aangeschaft voor de interne documentreproductie, maar tevens voor de vervaardiging van formulieren, tijdschriften en overige publicaties. Waar van een integrale kostenberekening geen sprake is, lijkt dit goedkoper dan opdrachtverlening aan de SDUB of uitbesteding. Als endogene ontwikkeling kan de toegenomen deconcentratie van de rijksoverheid worden genoemd. Deze werkt eveneens in de richting van eigen huisdrukkerijen maar ook in die van inschakeling van de particuliere grafische industrie.

Met behoud van thans nog geldende motieven lijken vormen van privatisering mogelijk. Te denken valt, in volgorde van toenemende formalisering, aan:

- a. een nog sterker accent in het beleid op uitbesteding van werkzaamheden, dit zal per categorie produkten afzonderlijk moeten worden bezien;
- b. een (gedeeltelijke) opheffing van het voorzieningsmonopolie, gekoppeld aan de productie- en publicatieplicht. Ook dit zal per categorie produkten moeten worden bezien. De formele regelingen betreffende het SDUB zouden hiertoe moeten worden gewijzigd;
- c. een mogelijkheid van kapitaalverschaffing door derden, terwijl het beleid in handen van de overheid blijft. De rechtsvorm van het SDUB zou hiertoe gewijzigd moeten worden in een privaatrechtelijke;
- d. privatisering van (delen van) het SDUB. Te denken zou zijn aan overname door, respectievelijk fusie met bestaande particuliere ondernemingen op grafisch gebied.

6. Bedrijfseconomisch onderzoek

Een vergelijking van de kosten van soortgelijke particulier verstrekte voorzieningen is in principe mogelijk. Hiertoe is kennis van de particuliere grafische industrie vereist. Op te merken valt dat de industrie vertegenwoordigd is in de raad van toezicht van het SDUB. Thans is deze vertegenwoordiger mr. C. van Veen, voorzitter van het VNO en oud-Staatssecretaris

van Binnenlandse Zaken. Op basis van een dergelijke vergelijking zouden termen en vormen van privatisering kunnen worden aangegeven. De daartoe benodigde gegevens zijn niet op korte termijn beschikbaar. Er is geen sprake van een «competitive market» met betrekking tot het SDUB in de zin van een directe concurrentiepositie. Er is sprake van een voorzieningsmonopolie gekoppeld aan een produktie- en publikatieplicht. Daarbij kan het SDUB de produktie (gedeeltelijk) uitbesteden en dit is in de praktijk ook het geval. De invloed van privatisering op de werking van deze markt zou kunnen zijn een sterke toename van de activiteiten van huisdrukkerijen, bij onderscheiden departementen en onderdelen daarvan, bij Rijksvoorlichtingsdienst en voorlichtingsafdelingen, aangezien deze vrijwel geen kosten toerekenen aan afnemers.

Van Engeland is bekend dat met ingang van 1981 het Nederlandse systeem is overgenomen, ter vervanging van het stelsel dat zonder verrekening de drukwerkbudgetten van alle staatsorganen het budget van de Engelse Staatsdrukkerij vormden. Het Central Office of Information, dat organisatorisch het spiegelbeeld is van de Directie Toepassing Communicatietechnieken van de RVD, zal met ingang van 1983 alle kosten volledig bedrijfsmatig moeten doorberekenen aan de afnemers.

7. Het opstellen van privatiseringsvarianten

In paragraaf 5 zijn een viertal privatiseringsvarianten genoemd die hierna op hun gevolgen worden gezien.

Variant a: meer uitbesteding van werkzaamheden.

Uitbesteding van drukorders vindt nu al plaats. Richtsnoer daarbij is een optimale bezetting van de capaciteit van het SDUB. Een verdergaande en blijvende uitbesteding voorbij een bepaald punt dient logischerwijze gepaard te gaan met afstoting van een deel van de productiecapaciteit om capaciteitsverliezen te voorkomen. In dat geval geldt de situatie van variant d (zie aldaar).

Per categorie produkten zou kunnen worden onderzocht welke ruimte voor uitbesteding er is gelet op eventueel optredende capaciteitsverliezen. De consequenties van uitbesteding langs zodanige lijnen, lijken weinig ingrijpend.

Variant b: een (gedeeltelijke) opheffing van het voorzieningsmonopolie gekoppeld aan de produktie- en publikatieplicht.

Deze variant zal leiden tot het verlies van orders. Indien dit niet wordt gecompenseerd door een uitbreiding van werkzaamheden buiten de overheidssfeer, zullen de verliezen op de officiële publikaties niet langer worden gedekt. Het SDUB zal bij een zodanige uitbreiding zijn acquisitie-apparaat moeten versterken. Wil men een dergelijke uitbreiding niet en kiest men voor subsidiëring van de officiële publikaties uit de algemene middelen, dan ligt ook in dit geval afstoting van delen van het SDUB voor de hand (variant d).

Als het SDUB met succes op de vrije markt zou opereren, treedt geen reductie van overheidsbemoeienis met de produktie op.

Maatschappelijke effecten van betekenis zijn niet te verwachten. Bij de departementen zullen functionarissen komen voor de contacten met de markt voor drukkerij- en uitgeverijprodukten.

Uitgaande van de veronderstelling dat het SDUB orderverlies kan compenseren op de vrije markt, blijft de omvang van het gebruik van de voorziening ongewijzigd. De geschetste gang van zaken vereist dat het statuut van het SDUB wordt gewijzigd, het SDUB-acquisitie-apparaat wordt versterkt en departementale functionarissen worden aangesteld met ervaring op het gebied van uitgeverij en drukkerij.

Variant c: mogelijkheid tot kapitaalverschaffing door derden, terwijl het beleid in handen van de overheid blijft. Het SDUB zou hiertoe een privaatrechtelijke rechtsvorm moeten krijgen.

Bij deze variant kan de overheid wel voorschriften geven met betrekking tot productie en/of publikatie van bepaalde grafische produkten, maar zal daarvoor subsidies aan het bedrijf moeten geven als bedoelde produkten daardoor verliesgevend zouden zijn.

Van de functies productie, financiering en regulering wordt de eerste tot nul gereduceerd, de tweede tot een niveau dat overeenkomt met de omvang van het door de overheid geïnvesteerde vermogen en ook de derde wordt ingeperkt door de eisen die het aantrekken van vermogen van derden meebrengt. De rechtsvorm zal een naamloze vennootschap met overheidsdeelneming kunnen zijn. Als de overheid haar aandeel in het bedrijfsvermogen zou afstoten, treedt de situatie van variant d in.

Bij variant c wordt financiering van eventuele uitbreiding mogelijk op de kapitaalmarkt. De overheid ontvangt dan dividend in plaats van een deel van de bedrijfswinst, rente op het geïnvesteerde vermogen en de voorraden en de afschrijvingen. Deze variant wordt gekenmerkt door een spanningsverhouding tussen de wens van de overheid vreemd vermogen aan te trekken en de rendementseisen van de nieuwe vermogensverschaffers die bij voorbeeld de huidige publikatieplicht annex voorzieningsmonopolie kunnen aantasten. Als dat laatste gebeurt ontstaat in feite een nieuwe variant die dicht bij variant d staat.

Bij behoud van de huidige beleidsruimte van de overheid lijken geen andere effecten van betekenis te verwachten, dan dat de ambtelijke rechtspositie voor de werknemers wellicht wordt vervangen door één die voortvloeit uit de c.a.o. voor de grafische industrie.

Variant d: Afstoten van (delen van) het SDUB door middel van overname dóór of fusie met bestaande particuliere ondernemingen op grafisch gebied.

Bij deze variant verdwijnt de overheidsbemoediging voor de afgestoten (delen van de) voorziening geheel. De overheid krijgt de vrije beschikking over het geïnvesteerde vermogen dat opnieuw renderend gemaakt dient te worden. Bij deze variant is het behoud van het orderpakket eveneens dubieus. Dit kan ongunstige gevolgen hebben voor de overnameprijs. Daarbij kan ook een rol spelen dat de grafische bedrijfstak lijdt onder een aanzienlijke overcapaciteit. Er dient een centraal orgaan voor regulering van de voorziening van de rijksdienst met uitgevers- en drukkersprodukten te komen. (restant SDUB of Rijksinkoopbureau?). Ook voor een zekere regulering van de huisdrukkerijen blijft behoefte aan een centrale instantie. Het betrokken personeel komt onder de grafische c.a.o. te vallen. Andere effecten zijn waarschijnlijk gering al zijn ze niet geheel voorspelbaar.

8. Slotopmerkingen

Bij alle varianten speelt een rol dat een deel van de productiecapaciteit te allen tijde in overheidshanden dient te blijven om redenen in paragraaf 3 vermeld. Op basis van de verzamelde gegevens is geen harde argumentatie pro één van de privatiseringsvarianten op te stellen. Er ontbreken daarvoor niet alleen enkele gegevens die nog binnen afzienbare tijd geleverd kunnen worden, maar er zijn ook belangrijke factoren waarvan de invloed moeilijk is te taxeren als de houding van personeel en bonden en die van het parlement waarvoor het SDUB de «huisdrukkerij» is. Met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden voor het personeel van het SDUB in verhouding tot die in de particuliere grafische industrie kon gezien de korte tijd die voor het onderzoek beschikbaar was, geen afdoende vergelijking worden

opgesteld. Bij het aantrekken van voldoende bekwaam personeel is de bedrijfsschool van het SDUB een belangrijke factor geweest.

In het kader van een lopend onderzoek door de Algemene Rekenkamer naar de doelmatigheid van het SDUB worden onder meer de salarisverhoudingen tussen het SDUB en de particuliere sector bezien.

Wellicht geeft de rapportage van de Rekenkamer te zijner tijd een goede grondslag voor een beslissing of een definitief privatiseringsonderzoek bij de SDUB al dan niet moet worden ondernomen.

2. KANTINEDIENSTEN

PRIVATISERING KANTINEDIENSTEN VAN DE RIJKSOVERHEID

In het kader van de Heroverwegingen Rijksuitgaven werd door het Ministerie van Algemene Zaken een onderzoek verricht naar de privatiseringsmogelijkheden bij de in gebruik zijnde kantines van de rijksoverheid. De in deze rapportage vermelde gegevens zijn ontleend aan door het Ministerie van Algemene Zaken verzamelde informatie. Enkele departementen hebben niet of niet tijdig de benodigde informatie en exploitatiecijfers overgelegd. Daardoor zijn de gegevens niet volledig. Maar de verkregen informatie is ruim voldoende om die indicaties op te leveren die voor het onderzoek van belang waren. Voorts liet de beperkte tijd van het onderzoek niet toe dat grondige gekwalificeerde conclusies konden worden getrokken en concrete beleidssuggesties konden worden gedaan. Wel is de informatie verzameld die daarvoor noodzakelijk is.

Voor de meeste departementen bleek het niet mogelijk om de gegevens te verzamelen van die kantines die niet gevestigd zijn op het departement maar in de dienstonderdelen op de diverse plaatsen in het land. Die gegevens zijn dan ook niet in dit overzicht opgenomen. Indien wenselijk kan dit alsnog in een later stadium gebeuren.

In de laatste bijlage van deze rapportage is ook opgenomen een samenvatting van de bedrijfsgegevens van 100 rijkskantine-eenheden over de jaren 1980 met de vergelijkbare cijfers over 1979. Deze informatie werd ontvangen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken waaraan de departementen jaarlijks kantine-exploitatie-overzichten dienen te verstrekken.

In totaal zijn er bij de rijksoverheid in de diverse dienstonderdelen veel meer dan deze 100 kantines in gebruik. Dat blijkt ook uit het feit dat dit totaal overzicht betrekking heeft op een consumentenbestand van ruim 51 000 ambtenaren, hetgeen slechts één deel is van het totaal van 151 000 man dat bij het Rijk in dienst is.

Toch biedt ook dit overzicht een hoop relevante informatie. Van de 100 kantines bestaat 3-kwart uit kleinere units die ieder een groep van minder dan 600 ambtenaren bedienen. De overige 25 kantines hebben ieder een bedieningsgroep van 600 ambtenaren of meer.

De totale verkopen van deze 100 kantines bedroegen in 1980 ruim 19 mln. Deze omzet werd bereikt met 800 man personeel zodat per kantinemedewerker een omzet werd bereikt van ruim 24 000.

Conclusies ten aanzien van privatisering

1. Een groot aantal kantines wordt door het Rijk in eigen beheer geëxploiteerd.
2. Er bestaan geen wezenlijke bezwaren tegen het privatiseren van de kantinediensten.
3. Veel kantines van het Rijk zijn op dit moment reeds geprivatiseerd. Het beheer is in handen van een aan de overheid gelieerde stichting die de exploitatie uitbesteedt aan particuliere cateringbedrijven.

4. Belangrijkste argument om te privatiseren is dat de voorzieningen steeds uitgebreider zijn geworden en steeds meer specialistische know-how vragen. Voorts is een belangrijk argument dat uitbesteding de belangrijke zorg voor de personele kant van de restauratieve voorzieningen wegneemt. (De personeelskosten vormen tweederde van de totale exploitatiekosten van de kantines.)

5. Een geheel sluitende exploitatie wordt door de overheid kennelijk niet nagestreefd. Uitbesteding aan derden zal zeker grotere efficiency tot gevolg hebben maar een subsidie van 500 gemiddeld per ambtenaar per jaar blijkt in de praktijk op dit moment aanvaard te worden, dit op grond van de filosofie dat de werkgever bijdraagt in de restauratieve voorzieningen van de werknemers. Indien de door de overheid verstrekte subsidie van gemiddeld 500 per ambtenaar, gerelateerd zou worden aan het werkelijke aantal gebruikers van de kantines, wordt deze subsidie veel hoger (minstens verdubbeld).

6. Het is moeilijk om ten aanzien van de door de departementen geleverde informatie tot een goede vergelijkende opstelling te komen van cijfers over bedrijfslasten van de resp. door overheid en particulieren geëxploiteerde kantines. Beter materiaal en dus nader onderzoek is op dit terrein zeer gewenst.

In de navolgende overzichten is per departement het exploitatietekort aangegeven dat voor rekening van het Rijk komt. Gerelateerd aan het aantal consumentambtenaren, levert dat een bedrag op dat als rijkssubsidie per ambtenaar verstrekt wordt. Deze bedragen komen gemiddeld neer op f 500 per ambtenaar maar verschillen toch aanmerkelijk per departement. Toch zijn de gegevens op dit moment nog te weinig specifiek om daaruit op dit moment kwalitatieve conclusies te trekken. Zo is bij voorbeeld niet duidelijk of alle departementen wel in dezelfde mate bepaalde lasten als bedrijfslasten van de kantines aanmerken (afschrijvingen meubilair, keukenmateriaal, energiekosten etc.) Een steekproef van het Ministerie van Binnenlandse Zaken bij een aantal grote bedrijven leert dat de subsidie per werknemer daar doorgaans groter is omdat in het bedrijfsleven doorgaans geen vergoeding gevraagd wordt voor koffie en thee.

Gezien de hoge personeelslasten in de totale exploitatierekening blijkt de roomservice een dure kostenpost. Er is dan ook een duidelijke trend waarneembaar in het opstellen van warme-drankautomaten.

In de nieuwbouwkantoren van het Rijk worden tegenwoordig kantinefaciliteiten opgenomen die berekend zijn op ruimere voorzieningen dan voorheen het geval was. De exploitatie van die kantines eist een dergelijke specialistische kennis dat van departementaal beheer steeds meer overgeschakeld wordt op uitbesteding aan gespecialiseerde cateringbedrijven.

De prijzen voor koffie en thee zijn van rijkswege vastgesteld. De overige prijzen worden in onderling overleg tussen de werkgever en de cateraar vastgesteld. Voorts wordt een management-fee overeengekomen die afhankelijk is van de omzet. Het belangrijkste voordeel van het inschakelen van een cateringbedrijf wordt gezien in het feit dat zo'n bedrijf met part-time krachten makkelijker en efficiënter kan voorzien in de piekuren waarin het kantinebedrijf op volle kracht dient te draaien.

Relevante gegevens per departement

Ministerie van Algemene Zaken

- 2 kantines, beiden in beheer bij de Stichting Vecosoz.
- Warme-drankenautomaten: onderhouds- en operatingcontracten met derden.
- Personeelsomvang incl. personeel van Vecosoz: 6 personen.
- Jaarlijkse omzet:

Koffie-automaten	100 000
Kantinediensten	360 000
Verzorging in eigen beheer	9 000
Totaal	469 000

- Verzorgingsgebied: 442 ambtenaren.
- Jaarlijks wordt in de exploitatiesfeer een bedrag van 250 000 door het departement toegelegd.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

- a. Dienstonderdelen aan het Plein zijn aangewezen op de kantine Casuariestraat, beheerd door de «Stichting tot Exploitatie van de kantines van BZ».
- b. De dienstonderdelen in het Transitorium maken gebruik van de kantinediensten aldaar van de «Stichting Transitkantine».
- c. De afdelingen in Leidschendam maken gebruik van de kantinefaciliteiten aldaar die beheerd worden door het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Ad a

- Personeelsomvang 15 personen ten behoeve van het serveren, de keuken, de kassa, de administratie en de leiding. Twee daarvan zijn in dienst bij het ministerie, de rest bij de Stichting.
- De jaaromzet in 1981: 341 000.
- De bedrijfslasten in 1981: 792 500 (inclusief aankoop levensmiddelen, loonkosten en vervangingskosten inventaris).
- Jaarlijks wordt in de exploitatiesfeer toegelegd door het departement: 384 000, zijnde de salarissen en sociale lasten van het bij de Stichting in dienst zijnde personeel.

Ad b

- Personeelsomvang 20 personen.
- Bedrijfslasten 1981 (exclusief inkoop levensmiddelen): 760 000.
- Jaaromzet 1981: 494 000.
- Verzorgingsgebied 890 ambtenaren.
- Jaarlijks wordt in de exploitatiesfeer door het departement 648 000 toegelegd. Daarvan wordt vanwege medegebruik een deel doorberekend aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Bovengenoemd bedrag omvat personeelskosten en vervangingskosten inventaris.

Ministerie van Justitie

- De kantine van het departement (tevens kantine voor Binnenlandse Zaken) valt onder de Stichting Bedrijfsrestaurant Binnenlandse Zaken en Justitie die de exploitatie en het beheer van de kantine en inventaris contractueel uitbesteed heeft aan het cateringbedrijf: Eurest B.V.
- Personeelsomvang: 18 man (voor beide departementen)
- Verzorgingsgebied: 2500 ambtenaren (waarvan 1300 Justitie en 1200 Binnenlandse Zaken)
- Exploitatiegegevens ontbreken.
- Van de personeelskosten kwam in 1980 ongeveer 600 000 ten laste van beide departementale begrotingen.
- De vele over het land verspreide dienstonderdelen (rijkspolitieposten, rechtbanken, raden voor de kinderbescherming) brengen met zich mee een 40-tal verspreide kantines c.q. kleinere verzorgingspunten, met een gezamenlijke personele omvang van ± 150 man en een verzorgingsgebied van bijna 10 000 man. De helft van de kantines is ondergebracht in een aparte stichting, de andere helft wordt door het Rijk geëxploiteerd.
- Nadere cijfers van de kantines zijn beschikbaar maar niet in deze rapportage opgenomen.

Ministerie van Binnenlandse Zaken

- Binnenlandse Zaken en Justitie (de departementen) maken samen van dezelfde kantine gebruik. Zoals boven is vermeld wordt deze geëxploiteerd door de firma Eurest.
- Personeelsomvang en verzorgingsgebied (zie boven)
- Voor 1981 werd door Binnenlandse Zaken 512 000 toegelegd op de exploitatie. Voor 1982 zal het budgettaire beslag ca. 500 000 zijn, hetgeen per ambtenaar betekent een subsidie van 420.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

- De kantines van het departement worden door het departement zelf geëxploiteerd, met uitzondering van de kantine aan de dr. Colijnlaan in Rijswijk die contractueel is uitbesteed aan VB-kantinebeheer.
- De warme-drinkautomaten worden geleased van Van Nelle-Lassie B.V.
- Bedrijfslasten in 1981: 2 909 000
- Jaaromzet 1981: 1 014 000
- Exploitatietekort 1981: 1 895 000
- Laatstgenoemd bedrag werd in 1981 door het departement op de exploitatie toegelegd.
- Bij een verzorgingsgebied van 3000 ambtenaren betekent dit een subsidie van 630 per man per jaar.

Ministerie van Financiën

- Het bedrijfsrestaurant en twee pantry's worden geëxploiteerd door Volksbond Kantinebeheer op basis van een éénjaarscontract.
 - De 48 warme-drinkautomaten worden geëxploiteerd door Automatic Holland Operating op basis van een meerjarencontract.
 - Personeelsomvang: 12 man.
 - Bedrijfslasten 609 000, of inclusief levensmiddelen 1 143 000.
 - Jaarlijkse omzet
- | | |
|----------------------------|---------|
| • bedrijfsrest. + pantry's | 510 000 |
| • automaten | 168 000 |

- Verzorgingsgebied: 1400 man.
- Jaarlijks wordt 450 000 op de exploitatie toegelegd hetgeen een subsidie betekent van f 320 per man per jaar. Bovendien neemt het departement de kosten van energie, water en schoonmaak voor zijn rekening.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

- De departementale kantinediensten worden geleverd door de Stichting Bedrijfsrestaurantie Nederland (BRN).
- Personeelsomvang: 11 man.
- Jaarlijkse omzet 466 000.
- Verzorgingsgebied is 600 ambtenaren.
- Het jaarlijkse exploitatietekort ad 466 000 komt ten laste van de begroting van VRO, hetgeen betekent dat per jaar per ambtenaar een subsidie van 780 wordt verstrekt.

Ministerie van Economische Zaken

- De kantine van het departement en van het CPB is verpacht aan de firma Ancker. CBS-kantine wordt beheerd door de Stichting Kantine CBS. Centrale Dienst In- en Uitvoer: verpacht aan de fa. Frima. Octrooiraad maakt gebruik van kantine van het Europees Octrooibureau.
- Personeelbeslag: kantinehouder, boekhouder, assistent, 6 cheffinnen en 26 serveersters.
- Exploitatielasten:

Personeel bruto loon	775 000
Ontvangen ziekingeld	100 000
	675 000
Sociale lasten	157 000
Servicekrachten	233 000
Diverse personeelskosten	10 000
	1 075 000
Inventaris (serviesgoed, onderhoud, huur automaten)	90 000
Algemeen (accountantskosten, autokosten, kantinebenodigdheden)	27 000
	1 192 000

Het pachtcontract is voor onbepaalde tijd gesloten met een wederzijdse mogelijkheid tot opzegging met een termijn van 6 maanden. Het personeel is in dienst van de kantinehouder. Het exploitatietekort komt voor rekening van het Rijk en aan de pachter wordt een garantie-inkomen (maximum schaal103) gegarandeerd.

- Omzet: 730 000 (verspreid over bovengenoemde 5 kantines)
- Totaal bedieningsgebied: 1700 ambtenaren.
- Budgettair beslag 1 200 000 hetgeen betekent een subsidie van 700 per ambtenaar

Ministerie van Landbouw en Visserij

- De kantines van het departement (Bellevue en Bezuidenhout worden door het departement in eigen beheer geëxploiteerd. De vele kantines in den lande worden door de daar gevestigde directies bekostigd. De beheersvorm varieert sterk.
- Personeelsomvang van de kantines in Bellevue en Bezuidenhout 11 man.
- Bedrijfslasten 700 000.
- Jaarlijkse omzet 525 000.
- Verzorgingsgebied 1300 consumenten.
- Het departement legt jaarlijks 550 000 toe op de exploitatie, hetgeen een subsidie van 423 per man betekent.

Ministerie van Sociale Zaken

- Alle kantinediensten van het departement worden verzorgd door de Stichting Vecosoz (verstrekkingen, consumpties Sociale Zaken) die daarnaast ook nog kantinediensten aan de Ministeries van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en Algemene Zaken verleent. Totaal beheert de stichting 18 kantines.

– Personeels omvang 100 man		
– Bedrijfslasten 1981		(A) 5 148 000
resp. personeelskosten	3 240 000	
grondstoffen	1 507 000	
overige prod. k.	360 000	
algemeen	41 000	

In de bedrijfslasten is ook opgenomen een bedrag voor afschrijving op de keukeninventaris. Bij nieuwbouw geschiedt de eerste aanschaf voor rekening van de eigenaar van het gebouw.

– Inkomsten 1981		(B) 2 397 000
koffie	630 000	
thee	173 000	
bij-artikelen	486 000	
keukenartikelen	834 000	
– Departementale bijdragen 1981 (A) – (B)		3 025 000
waarvan door SoZa	1 360 000 (45%)	
VoMil	1 210 000	
AZ	453 000	

- Verzorgingsgebied 4500 consumenten, hetgeen betekent dat genoemde departementen per jaar per ambtenaar 650 aan subsidie verstrekken.

Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne

De gegevens hiervan zijn verwerkt onder het hoofd Sociale Zaken. Aangezien de kantines van Volksgezondheid en Milieuhygiëne beheerd worden door de Stichting Vecosoz van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn de gegevens ook daar ondergebracht.

Volksgezondheid en Milieuhygiëne heeft in 1981 een bedrijf van 1 210 000 op de exploitatie toegelegd.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

- De 2 departementale kantines worden beheerd door de Stichting Kantine Depart. CRM.

- Personeelsomvang: 32 man.

– Bedrijfslasten 1981		1 718 000
personeelskosten	1 070 000	
algemene kosten	72 000	
grondstoffen	576 000	
– Omzet 1981		868 000
– Departementale bijdrage 1981		800 000
– Restant nadelig saldo 1981		50 000

- Verzorgingsgebied 1450 mensen (gemiddeld kantinebezoek 750 man per dag)
- Subsidie per ambtenaar 550

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is een opgave ontvangen welke betrekking heeft op 22 kantinediensten (kantinedienst van het ministerie zelf ontbrak nog op het moment van het samenstellen van het rapport).

- Een aantal werknemers circa 150.
- Omzet: 2 842 486,84.
- Personeelskosten: 6 203 658,38.
- Overige kosten (incl. inkoop): 2 458 641,75.

Ministerie van Defensie

- Er bestaan op Defensie 2 organisaties op gebied van kantineverzorging: Cantinedienst ten behoeve van KL, KLu, KMAR, Mob. Colonnies en de Centrale Organisatie en Marcandi ten behoeve van KM.

Kantinediensten worden door het departement zelf beheerd en functioneren ook voor de diverse onder het departement ressorterende diensten en afdelingen. De kantines bij Defensie hebben voor wat het militair personeel betreft een ruimere functie in vergelijking met de andere departementen. Daarom zijn ze buiten het bestek van dit onderzoek gehouden.

De onderstaande informatie heeft vooral betrekking op die kantines die zich gedeeltelijk richten op het burgerpersoneel. Dat zijn de kantines van het departement, de Frederik Kazerne, het defensiekantoor te Heerlen en de IUB te Emmen.

- Personeelsomvang
 - op hoofdkantoor Cantinedienst 96 man (ten behoeve van alle kantinepersoneel van Defensie: 860 man)

- in de onderhavige 4 kantines: 86 man (waarvan 21 part-time).
- Omzet van de 4 eerdergenoemde kantines: 3 139 000
- Bedrijfslasten van deze 4 kantines:

Grondstoffen	2 138 000
Personeel (86 man)	3 359 000
Overhead hoofdkantoor (op 6.5 van de omzet gefixeerd)	204 000
Totaal	5 700 000

- Exploitatietekort 1981 van genoemde kantines 2 561 000.

Gegevens van een 100-tal kantine-eenheden over 1980 (Met vergelijkende cijfers over 1979)

	Kantine-eenheden voor 600 en meer dan 600 ambtenaren		Kantine-eenheden voor minder dan 600 ambtenaren		Alle kantine-eenheden	
	1979	1980	1979	1980	1979	1980
	22 kantines	24 kantines	72 kantines	76 kantines	94 kantines	100 kantines
1. Kosten						
Lonen (incl. sociale lasten)	13 603 800	15 141 300	6 751 200	7 961 200	20 355 000	23 102 500
Servicekrachten	2 135 800	2 882 100	1 798 000	2 232 700	3 933 800	5 114 800
Overige kosten	2 273 000	2 405 900	546 400	894 900	2 819 400	3 300 800
	18 012 600	20 429 300	9 095 600	11 088 800	27 108 200	31 518 100
2. Baten						
Verkopen	11 855 300	13 353 900	4 766 500	5 829 800	16 621 800	19 183 700
Inkopen	8 217 800	9 539 200	3 231 100	4 087 600	11 448 900	13 626 800
Bruto opslag	3 637 500	3 814 700	1 535 400	1 742 200	5 172 900	5 556 900
Overige opbrengsten	62 100	116 200	10 800	32 800	72 900	149 000
	3 699 600	3 930 900	1 546 200	1 775 000	5 245 800	5 705 900
3. Exploitatietekort	14 313 000	16 498 400	7 549 400	9 313 800	21 862 400	25 812 200
4. Overige gegevens						
Aantal ambtenaar-consumenten	29 353	33 222	16 311	18 236	45 664	51 458
Aantal kantinemedewerkers	473	517	251	267	724	784
Aantal ambtenaar-consumenten per kantinemedewerker	62	64	65	68	63	65
Omzet per kantinemedewerker	25 060	25 830	18 990	21 834	22 960	24 470
Exploitatietekort (3) uitgedrukt in procenten van de kosten (1)	79%	81%	83%	84%	81%	82%
Exploitatietekort (3) per ambtenaar-consument	488	497	463	511	479	502

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

3. KNIPSELDIENSTEN

PRIVATISERINGSMOGELIJKHEDEN KNIPSELDIENSTEN RIJKSOVERHEID

Ten behoeve van de beleidsvorming is het noodzakelijk dat bewindslieden, departementsleiding en de departementale afdelingen dagelijks kennis kunnen nemen van informatie uit dagbladen, weekbladen en binnenlandse en buitenlandse (vak)tijdschriften. Daartoe bestaan er per departement persinformatiediensten en beschikt ook de Rijksvoorlichtingsdienst over een persknipsel- en distributiedienst die gezamenlijk er voor zorgdragen dat relevante persinformatie periodiek bij de abonnees op tafel komt.

In het kader van de heroverwegingsactiviteiten van de Werkgroep Privatisering is de vraag aan de orde gesteld of het mogelijk is de knipseldiensten van RVD en van de departementen te privatiseren, dat wil zeggen het coderen, knippen, verzamelen en distribueren van persinformatie als activiteit van de departementen af te stoten en uit handen te geven aan een of meerdere particuliere c.q. semi-particuliere bedrijven. Om die vraag goed te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk allereerst een aantal gegevens te verzamelen die in dit verband relevant zijn, en die inzicht moeten verschaffen in omvang, samenstelling en werkwijze van de bij de knipseldiensten betrokken afdelingen. Daartoe zijn door het ministerie van Algemene Zaken enkele vragen aan de departementen voorgelegd waarvan de beantwoording moet bijdragen tot een beter inzicht in de materie.

De hierna volgende gegevens zijn aan dit onderzoek ontleend.

Ministerie van Financiën

- Personeelsomvang knipseldienst: 4 personen.
- Abonnementen op bladen 37 000 in 1982.
- Aantal knipselkranten

dagkrant	: 880 stuks
weekkrant	: 30 stuks
twee-wekelijks krant	: 875 stuks

- Aantal knipsels
190 voor de knipselkranten
900 voor de knipselmappen (frequentie 2 x per week).
- Aantal abonnees 1200 waarvan 300 in de buitendiensten (voornamelijk belastingdienst).

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

- Personeelsomvang: 5 man
- Materiaalkosten:

papier- en drukkosten	45 000 per jaar
abonnementen	13 000 per jaar
diversen	5 000 per jaar

- De dagelijkse knipselkrant telt 600 abonnees.
- De dagelijkse alg. knipselkrant telt 15 abonnees.
- De knipselmap telt 250 circulanten.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- Personeelsomvang: 5 man waarvan 3 part-time.
- Bedieningsgebied van de knipseldienst: behalve het departement ook de daaronder ressorterende diensten als Loontechnische dienst, arbeidsbureaus, arbeidsinspecties, Loonbureau.
- Productieomvang
aantal artikelen gemiddeld per dag 70
aantal geplakte vellen gemiddeld per dag 200
aantal afdrucken voor abonnees per dag 5000
- Aantal afnemers op het departement: 330.
- Gemiddelde totale jaarproductie van knipsels: 25 000 stuks (ten behoeve van knipselkrant, documentatiesysteem en knipselmappen)
Additioneel toegeleverd door RVD: 23 000 stuks

Ministerie van Landbouw en Visserij

- Personeelsomvang 2 man (betreft alleen selectie, knippen en persklaar maken. Vermenigvuldiging en distributie niet meegerekend). Werkt ook voor de onder het departement ressorterende diensten.

- Materiaalkosten: 27 000 (abonnementen).
- Dagelijks persoverzicht binnenland (20 blz.): 570 abonnees 2-daagd persoverzicht buitenland (20 blz.): 385 abonnees.
- Voorts worden dagelijkse knipselkranten vervaardigd resp. bij de directies Faunabeheer (150 abonnees), Staatsbosbeheer (1500 abonnees), Landbouw Hogeschool (400 abonnees) en bij de Landinrichtingsdienst (800 abonnees). Daarmee zijn totaal 2,2 manjaar gemoeid en een budget voor materiaalkosten (abonnementen) van 34 000.
- Gemiddelde totale jaarproductie van knipsels: 23 000 stuks (ten behoeve van knipselkrant, documentatiesysteem en knipselmappen)
- Additioneel toegeleverd door RVD: 10 000 stuks.

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

- Pers. omvang: 3 man.
- Materiaalkosten: abonnementen op bladen en tijdschriften en op de persknipseldienst «Shipping», papier en drukkosten: geen kostenopgave.
- Dag. knipselkrant: 1100 abonnees waarvan 520 buiten het departement zoals de rijksmusea en het SCP. Overwogen wordt de externe lezers een bedrag in rekening te gaan brengen.
- Knipselmap I: 10 abonnees.
- Knipselmap II: 13 abonnees.
- Specials (collages van artikelen over een onderwerp uit meerdere bronnen)
- Losse knipsels: 42 afdelingen en 12 musea.
- Gemiddelde totale jaarproductie van knipsels: 35 000 stuks (ten behoeve van knipselkrant, documentatiesysteem en knipselmappen)
- Additioneel toegeleverd door RVD: 35 000 stuks

Ministerie van Defensie

- De knipseldienst telt 3 man en werkt ook voor de onder het departement ressorterende afdelingen.
- Abonnementskosten 35 000
- Reproductiekosten 130 000
- Personeelskosten repro. 73 000

Productie:

- dag knipselkrant (20 blz.): 1100 abonnees
- wekelijkse knipselkrant (20 blz.): 1100 abonnees
- dag. buitenlandse knipselkrant (12 blz.): 50 abonnees.
- 2 x daags pol. actualiteit (20 blz.): 25 abonnees.
- Gemiddeld totale jaarproductie van knipsels: 9000 stuks (ten behoeve van knipselkrant, documentatiesysteem en knipselmappen)
- Additioneel toegeleverd door RVD: 19 000 stuks

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

- Personele omvang interne voorlichting: 2 personen.
- Budgettaire omvang knipseldocumentatiedienst

personele lasten	65 000
kosten drukwerk en abonnementen	100 000
inkomsten	150 000
netto kosten	15 000

- Productie dagelijkse knipselkrant (8 blz.): 900 afnemers.

NB.

O en W brengt zijn knipselkrant bij derden (300 abonnees) in rekening. De opbrengst van de abonnementsgelden (f 150 000) is ruimschoots voldoende om de materiële kosten van de knipselkrant te dekken. Voorts diverse dagelijkse knipselkranten met een oplage van 650 abonnees. Ten behoeve van Ontwikkelingssamenwerking worden dagelijks 2 knipselkranten vervaardigd.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

- Personele omvang: 2½ man
- Produktie: 33 000 knipsels per jaar bestemd voor 33 bureaus en 88 posten in het buitenland.

Ministerie van Binnenlandse Zaken

- Personele omvang: 16 man.
11 lezer-codeurs
2 samenstellers knipselkranten
5 plakkers
- Papier- + drukkosten: 107 000.
- Produktie: Dagelijks persoverzicht (600 abonnees); Driedaagse persdocumentatie (600 abonnees); Weekoverzicht (450 abonnees). In deze drie kranten zitten wekelijks gemiddeld 250 knipsels opgenomen.

Ministerie van Economische Zaken

- Personele omvang 6½ man.
3 selectie
2 knippen, plakken en reproductie.
- Bedieningsgebied: departement en daaronder ressorterende diensten.
- Geen inzicht bestaat in de materiële kosten.
- Produktie: dagelijks persoverzicht 200 knipsels per dag ten behoeve van 90 afnemers.
– Gemiddelde totale jaarproduktie van knipsels: 330 000 stuks (ten behoeve van knipselkrant, documentatiesysteem en knipselmappen)
Additioneel toegeleverd door RVD: 21 000 stuks

Ministerie van Justitie

- Personele omvang: 2 personen belast met selectie, samenstellen knipselkrant, knipseldocumentatie en distributie.
- Bedieningsgebied: departement en buitendiensten zoals rechterlijke macht, gevangeniswezen, politie.
- Budgettaire lasten (1981)
Personeel: 78 000
Abonnementen: 11 500
- Produktie
dagelijkse knipselkrant:
1900 abonnees waarvan
1700 buitendienst
- Roulatiemappen met losse knipsels (± 100 stuks).
- Gemiddelde totale jaarproduktie van knipsels: 8000 stuks (ten behoeve van knipselkrant, documentatiesysteem en knipselmappen)
Additioneel toegeleverd door RVD: 18 000 stuks

Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne

- Personele omvang:
persdienst: 3 man
knipselkrant: 1/2 man
- Materiaalkosten: deze vormen 20% van de personele kosten.
- Bedieningsgebied: dep. + buitendiensten.
- Produktie-omvang
Dagelijkse knipselkrant: geen gegevens over totaal aantal abonnees. Wel zijn er 140 betalende abonnees (jaarabonnement f 225).
- Documentatiebladen: aantal afnemers varieert van 25 tot 80.
- Gemiddelde totale jaarproduktie van knipsels: 10 000 stuks (ten behoeve van knipselkrant, documentatiesysteem en knipselmappen)
- Additioneel toegeleverd door RVD: 18 000 stuks

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

- Personele omvang 3 personen.
- Bedieningsgebied: departement en daaronder ressorterende diensten.
- Budgettaire omvang van personele en materiële kosten: onbekend.
- Produktie:
Dagelijkse knipselkrant (20 knipsels): 570 abonnees waarvan 120 uit de buitendiensten.

Personeelsbestand

Toelichting en commentaar bij de door de departementen verstrekte informatie

Personele omvang van de interne documentatiediensten van de departementen levert een totaal telling op van 55 man. Deze diensten verzorgen het selecteren en knippen, het samenstellen en plakken van knipselkranten, de produktie van de kranten (verveelvoudiging) en de verzending, administratie e.d.

Het is niet steeds duidelijk met welke werkzaamheden de vermelde aantallen personeelsleden zijn belast. Sommige departementen rekenen tot het personeelsbestand ook de personele belasting van de reproductiediensten elders in het ministerie voor zover deze met de produktie van de knipselkranten is belast. Anderen doen dat niet.

De opvallend hoge personele bezetting op Binnenlandse Zaken, zeker in relatie tot de output, verdient nadere explicatie.

Budgettaire omvang van de knipseldocumentatiedienst

Aan de hand van de personele bezetting en de daarbij gehanteerde salarisschalen kan een inzicht worden gevormd in de personele kosten van de knipseldiensten.

Voor wat de materiaalkosten betreft wordt door sommige departementen een specificatie gegeven van abonnementskosten en drukkosten.

In het algemeen blijkt dat in al te veel gevallen de departementen geen notie hebben van de kosten van deze dienstverlening. Kostprijsberekening wordt kennelijk niet toegepast.

In meerdere gevallen wordt verwezen naar een andere departementale afdeling waar de desbetreffende (deel)kosten op een onderdeel van de begroting zijn vermeld. Een integraal inzicht in de kostenopbouw ontbreekt daardoor.

Opmerkelijk is dat 2 departementen (Onderwijs en Wetenschappen en Volksgezondheid en Milieuhygiëne) abonnementsgelden heffen op documentatieverschaffing aan derden. O en W weet op deze wijze zelfs de materiële kosten van de dagelijkse knipselkrant meer dan volledig te dekken.

Een grove schatting van de totale productie in knipselpagina's op jaarbasis levert een totaal op van 16 000 000 pagina's per jaar.

4. ACCOUNTANTSCONTROLE VAN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN HET MINISTERIE VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

1. Inleiding

Artikel 10, lid 1, van het Besluit taak Centrale Afdeling Financieel-economische Zaken (Stb. 1977, 426) bepaalt, dat het hoofd van de Centrale Afdeling Financieel-economische Zaken (FEZ) belast is met de in artikel 26 van de Comptabiliteitswet 1976 (Stb. 1976, 671) bedoelde controle, voorzover deze niet door de Minister aan een andere dienst (= interne accountantsdienst) of aan een derde (= externe accountant) is opgedragen.

Was voorheen de controle van de financiële administratie van een departement en van de daaronder ressorterende diensten en instellingen vrijwel uitsluitend een aangelegenheid van het hoofd FEZ, naarmate de aard en omvang van de controle-werkzaamheden dit gewenst maakten, ontstonden in een aantal departementen in de laatste decennia accountantsdiensten. De controletaken worden bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken uitgevoerd door diverse afdelingen en instanties (zie hiervoor onder punt 5).

De behoefte wordt thans gevoeld de controle een meer gestructureerde en meer centrale plaats te geven. Ook van de zijde van de Algemene Rekenkamer, de Centrale Accountsdienst en het Ministerie van Financiën wordt aangedrongen op een betere structurering van de financiële controle.

In het kader van de herstructurering dient een aantal mogelijkheden te worden onderzocht. Naast herstructurering van de controle, wat geen privatisering is, zijn er de volgende mogelijkheden:

- a. de controles worden geprivatiseerd, waarbij het ministerie regels blijft stellen en de verantwoordelijkheid behoudt;
- b. een combinatie van een reorganisatie van het departementale controle-apparaat met het doel een gedeelte van de controle zelf te blijven uitvoeren en variant a.

2. De zin van de controle

Voor alle taken, welke in een organisatie worden uitgevoerd, is uiteindelijk de leiding verantwoordelijk. De leiding is niet in staat alle taken zelf uit te voeren en zal het overgrote deel ervan delegeren. Deze delegatie introduceert het element controle. Immers, het delegeren van een taak naar een lager echelon in de organisatie legt de leiding een plicht op tot controle op een juiste c.q. aanvaardbare uitvoering.

De controle dient antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Zijn de verwachtingen en berekeningen waarvan bij de bepaling van het beleid werd uitgegaan juist gebleken? (*Verwachtingscontrole*).
2. Zijn de beslissingen die werden genomen en de opdrachten die aan ondergeschikten werden gegeven juist geweest? (*Beleidscontrole*).
3. Zijn de opdrachten die op de verschillende niveaus van de hiërarchie zijn gegeven juist uitgevoerd? (*Uitvoeringscontrole*).
4. Is op de verschillende niveaus van de hiërarchie binnen de bij de niveaus behorende bevoegdheden gehandeld? (*Bevoegdheidscontrole*).
5. Is steeds op het juiste moment gehandeld en maken de verschillende werkzaamheden voldoende voortgang? (*Voortgangscntrole*).

6. Is efficiënt gehandeld en voldoen de handelingen tevens aan alle eisen die daaraan kunnen worden gesteld? (*Efficiency-controle, doelmatigheidscontrole*).

7. Zijn alle ten behoeve van het bedrijf ontvangen of verkregen waarden, voor zover ze daarna niet rechtmatig ten behoeve van het bedrijf zijn afgegeven of verbruikt, nog aanwezig? (*Bewaringscontrole*).

8. Zijn de overgelegde verantwoordingsoverzichten, alsmede alle andere gegevens welke door de administratie worden verschaft, juist? (*Controle op de administratie, informatiecontrole*).

9. Zijn de bij de controle gehanteerde normen juist? (*Normcontrole*).

Het controlegebied c.q. de controlegebieden waarop deze 9 vragen betrekking hebben, zijn niet het exclusieve werkterrein van de accountantscontrole. Ook anderen zijn actief in deze controlegebieden, te weten: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, Inspectie-Buitenlandse Dienst, landeneenheden middels veldbezoeken, evaluatiemissies etc.

De betrokkenheid en benaderingswijze is voor elk van deze controle-instanties echter een andere; in beginsel behoren de controle-instanties complementair aan elkaar te zijn en geen doublures in werkzaamheden in te houden.

Dit document zal zich evenwel beperken tot het werkterrein van de accountantscontrole en beweegt zich derhalve voornamelijk op het gebied van de financieel-administratieve verantwoording, waarbij de controle zich richt op de rechtmatige en doelmatige besteding van gelden.

3. De controle-methodieken

De tot voor een tiental jaren in de controlewereld gebruikelijke, maar technisch-financieel georiënteerde volledige controle is inmiddels vervangen door de volkomen controle, z.g. *comprehensive audit*, met een meer inhoudelijke/kwalitatieve inslag: een sluitend geheel van controlehandelingen, zodanig opgebouwd dat op grond van het onderzoek een oordeel kan worden gevormd over het nuttige effect van de ondernomen activiteiten.

Deze controlemiddelen zijn:

- het onderzoek van de interne organisatie (o.m. bedrijfsproces, organisatiestructuur, personeelsstructuur, procedures);
- het onderzoek naar de administratieve organisatie (o.m. beoordeling van het systeem en werking van interne controle);
- de budgettering (o.m. beoordeling normen, confrontatie budget en nacalculatie);
- steekproeven (w.o. mathematische steekproef en de guldenrangnummermethode).
- vaststelling van de aanwezigheid van voorraden, vorderingen etc.;
- nagaan van de juistheid van mutaties (w.o. ontvangsten, uitgaven etc.);
- cijferbeoordeling (analyse van homogene cijferreeksen, cijferverhoudingen, gebruik van ratio's).

Kortom, een scala van efficiënte methoden, waardoor een grote mate van zekerheid wordt geschapen dat de realisatie van beleid waarheidsgetrouw in de financiële verslaglegging wordt weergegeven.

4. Het controlegebied

Alvorens nader in te gaan op de mogelijkheden van herstructurering, dient te worden benadrukt dat het controlegebied niet alleen regionaal zeer verspreid is maar tevens zeer complex is. Zo kunnen worden onderscheiden:

- a. het ministerie zelf, gevestigd te 's-Gravenhage, Leidschendam en Rotterdam;

- b. een 20-tal gesubsidieerde instellingen te 's-Gravenhage, Amsterdam, Rotterdam en Zeist;
- c. 140 zelfstandige diplomatieke vertegenwoordigingen gevestigd in 90 landen;
- d. rond 4500 projecten in het kader van de ontwikkelingssamenwerking met 70 landen, waaronder 14 z.g. «concentratielanden».

Ten aanzien van d kan de volgende indeling gemaakt worden:

- I. Beheer van de projectmiddelen overgedragen aan ontwikkelingsland (financiële hulp via NIO).
- II. Beheer van de projectmiddelen overgedragen aan derden, aan internationale instellingen (z.g. multi-bi arrangementen) en instituten of consultantfirma's via de delegatiecontracten.
- III. Beheer van de projectmiddelen in eigen land, de z.g. technische hulpprojecten in eigen beheer.
- IV. Overige vormen van besteding van hulp gelden.
 - subsidies
 - contributies
 - programma-financieringen, NCO etc.
 - medefinancierings organisaties (MFO's)

Voor elk van deze vier categorieën dient de controlebevoegdheid en de competentie-afbakening te worden geregeld.

Zowel de aard en omvang van te verrichten controles als de uitkomsten daarvan ondervinden soms (en soms in belangrijke mate) de invloed van het politieke besluitvormingsproces waardoor (controle op) de doelmatige besteding van belastinggelden soms wordt belemmerd. De verantwoordelijke bewindsman is gebonden toe te zien op doelmatige besteding van rijksmiddelen. Dit geldt evenzeer voor de middelen voor ontwikkelingssamenwerking, welke mede erop gericht dienen te zijn de «selfreliance» van de ontwikkelingslanden te vergroten. Tevens dient onderkend te worden, dat de ontwikkelingssamenwerking met andere regeringen en onderdanen daarvan enige grenzen stelt aan de feitelijke uitvoerbaarheid van controle, zoals deze onder Nederlandse omstandigheden mogelijk zou zijn.

De naar selfreliance strevende natie mag wel geacht worden rekening en verantwoording af te leggen van de ter beschikking gestelde middelen. Daarnaast speelt de autonomie van de gecontroleerde instellingen een belangrijke factor als het gaat om de bepaling van de bevoegdheid tot controle (bij voorbeeld de relatie Nederlandse Overheid tot MFO's, gesubsidieerde instellingen etc.).

Ook speelt een rol in hoeverre de verantwoordelijkheid voor de uitvoering daadwerkelijk gedelegeerd is. De controle-aanpak zal (moeten) worden bepaald door de hiervoor genoemde condities.

5. Controle-instanties

De controletaken als genoemd onder punt 2 (de zin van de controle) binnen het departement worden thans uitgevoerd door: (tussen haakjes is vermeld het aantal medewerkers, indien bekend, dat zich met accountantscontrole bezighoudt)

binnen CAFEZ:

- 1. het bureau Interne Controle (7)
- 2. het bureau Controle Buitenland (2)
- 3. de Verificatiebureaus (geschat: 18)

buiten CAFEZ:

- 4. de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV)
- 5. de Externe accountants (als in Suriname, Columbia, Peru etc.)
- 6. DGIS/BE (geschat: 15)
- 7. landenmedewerkers (p.m.)
- 8. de ambassades (p.m.)
- 9. ISB (1)

6. Voorwaarde voor uitvoering van controle

Om controle adequaat te kunnen uitvoeren, is een zorgvuldige aanpak met betrekking tot financiële beheersingsstructuren als financiële en projectadministratie en -rapportage zowel in het veld als op het ministerie vereist. Ten aanzien van dit laatste zij opgemerkt dat recentelijk initiatieven zijn ontplooid waarvan de resultaten op korte termijn verwacht mogen worden.

In dit kader moge vermeld worden de huidige reorganisatie-inspanningen bij de CAFEZ en de bilaterale sector (de Centrale Beheers Eenheid).

7. Herstructurering

Alvorens privatisering te overwegen, dient aandacht te worden geschonken aan herstructurering van de bestaande controletaken. Met name bij variant 2 is dit van belang. In principe bestaat de mogelijkheid de medewerkers welke binnen het departement een controletaak hebben in één orgaan te concentreren. In totaal zouden op die wijze ongeveer 43 formatieplaatsen zijn te verzamelen.

Aan de te vormen eenheid dienen zowel de interne als de externe controletaken te worden opgedragen (4a t/m d).

Een schatting van het aantal gewenste formatieplaatsen, welke aldus voor een aanvaardbare controle zouden nodig zijn, is niet eenvoudig. De bezoekfrequentie en bezoekduur zijn natuurlijk afhankelijk van de behoefte van en noodzaak tot controle en zullen zeer zeker variëren binnen een zekere bandbreedte. Zeker is echter dat het eerder genoemde aantal formatieplaatsen als onvoldoende gekwalificeerd moet worden zowel in aantal als in vaktechnische ervaring en scholing. Om de gedachten te bepalen moge dienen dat van de 4500 projecten in het kader van de ontwikkelingssamenwerking in totaal 850 een financieel belang hebben van meer dan f 1 milj. en 150 daarvan zelfs de f 10 milj. overschrijden.

- Projecten van f 10 milj. en meer: een bezoekfrequentie van 1 maal per jaar gedurende twee weken door 2 controleurs betekent:
 $150 \times 2 \text{ weken} \times 2 = 600 \text{ manweken} : 30 = 20 \text{ jaar}^1$
- Projecten van meer dan f 1 milj.: een bezoekfrequentie van 1 maal per 3 jaar gedurende 2 weken door 2 controleurs betekent:
 $(700 \times 2 \text{ weken} \times 2) : 3 = 930 \text{ manweken} : 30 = 31 \text{ jaar}^1$

51 jaar

¹ 30 manweken per jaar: 52 weken minus vakantie, feestdagen, ziekte- en ander verlet, desk-studies en rapportering.

Een controle-apparaat binnen het ministerie zou aldus, gezien de reeds aangehaalde variatiemogelijkheid, 40 tot 60 formatieplaatsen vergen.

Een bevredigende controle op de andere hulpprojecten en op de bij 4a t/m c genoemde gebieden zou dit aantal doen toenemen. Bij voorbeeld een bezoekfrequentie van elk van de 140 diplomatieke vertegenwoordigingen van 1 x per 3 jaar door 2 controleurs gedurende twee weken betekent:
 $(140 \times 2 \text{ weken} \times 2) : 3 = 187 \text{ manweken} : 30 = 6 \text{ manjaren.}$

Inclusief ondersteunende plaatsen als documentatie, planning, secretarie etc. zal het totaal bedrag voor salarissen, reis- en verblijfkosten, huisvesting, apparatuur etc. neerkomen op f 12 – f 18 milj. per jaar. Dit bedrag, eenmaal vastgesteld, heeft nagenoeg geheel een constant karakter.

De laatste omstandigheid zal, zo niet deze controlevariant in de weg staan, dan toch bij de uiteindelijke keuze een belangrijke factor zijn. Juist ontwikkelingssamenwerking kenmerkt zich door de noodzaak om aard,

frequentie en intensiteit van het toezicht aan te passen aan voortdurend veranderende omstandigheden, zoals het wisselen van concentratielanden, hulpmodaliteiten en plaatselijke beheersmogelijkheden. Ook een wijziging van de totaal beschikbare middelen mag niet worden uitgesloten. De in verband daarmee noodzakelijke flexibiliteit van het controle-apparaat doet de voorkeur niet uitgaan naar deze eerste variant.

Een belangrijke bijkomstigheid is voorts dat het uitermate moeilijk zal zijn het apparaat te bemannen met functionarissen van het vereiste niveau. Waar dit bij de meer traditionele controletaken (4a t/m c) geen problemen behoeft op te leveren zal met name de controle op de onder d genoemde projecten bijzonder eisen stellen aan:

- de kennis van plaatselijke omstandigheden en gebruiken;
- de taalbeheersing, welke vooral bij de interviews in het veld een rol zal spelen.

Tevens zal vooral in de ontwikkelingslanden gerekend moeten worden met de latent aanwezige gevoeligheid bij gecontroleerden voor het toezicht van vreemdelingen (self-reliance gedachte).

8. Argumenten pro en contra privatisering

Argumenten voor (gedeeltelijke) privatisering

- a. Optimale kwantitatieve verhoudingen bij het particuliere accountantskantoor, dit impliceert een optimale bezetting van de controleteams qua niveau en omvang.
- b. Bij het verstrekken van incidentele opdrachten bestaat de mogelijkheid in te spelen op groeiende/verminderende controlebehoefte in het desbetreffende gebied.
- c. Het reeds opereren van (inter)nationale particuliere accountantskantoren, welke vaak gerenommeerd zijn (met name grote Nederlandse en internationale kantoren) en een hoog kennisniveau bezitten zowel op het gebied van de controle als op dat van de administratieve en financiële infrastructuur ter plaatse. Als gevolg hiervan kunnen, vooral bij buitenlandse controles, voordelen ontstaan.
 - zo kunnen reis- en verblijfskosten tot een minimum worden beperkt en kan ook worden bespaard op reistijd;
 - is kennis van de taak, lokale omstandigheden, cultuur en gewoonten aanwezig;
 - is snellere rapportage aan het ministerie van de controlebevindingen mogelijk.
- d. De particuliere accountantskantoren kunnen veelal bogen op een ondernemingsgerichte ervaring, welke met name van belang kan zijn voor de controle op bilaterale ontwikkelingsprojecten.
- e. Het beleid in de sfeer van de Ontwikkelingssamenwerking met betrekking tot de controle is gericht op de inschakeling, indien mogelijk, van accountants in de ontwikkelingslanden.

Argumenten tegen (gedeeltelijke) privatisering

- a. Hogere kosten van het particuliere accountantskantoor. Dit argument kan evenwel sterk afgezwakt worden door te stellen dat bij structurele c.q. continue toepassing van privatisering de operationale- en overheadkosten van het eigen apparaat drastisch kunnen worden gedrukt.
- b. De noodzaak om relatief veel tijd te besteden aan:
 - de zorgvuldige keuze van het accountantskantoor aan wie de opdracht tot controle zal worden verstrekt;
 - de instructie met betrekking tot de richting van de controle en de criteria;
 - de follow-up c.q. review op de uitgevoerde controlewerkzaamheden door het accountantskantoor.

c. De veelal ondernemingsgerichte ervaring van de particuliere accountantskantoren vormt een moeilijkheid bij de controle op de gang van zaken bij de overheid. De administratieve infrastructuur, de besluitvorming en de regelgeving wijken aanzienlijk af van die in het bedrijfsleven. De controleur zal ten gevolge hiervan een aanzienlijke inwerktijd nodig hebben.

9. Variant 1: gehele privatisering

A. Mogelijkheden om te privatiseren

Een opdracht tot controle geven aan een particulier accountantskantoor (van Nederlandse c.q. buitenlandse origine):

- a. permanente opdrachten met jaarlijkse verlenging;
- b. incidentele opdrachten.

10. Variant 2: een combinatie van herstructurering en privatisering

Naar de mening van de werkgroep wegen de argumenten voor privatisering meestal duidelijk op tegen de argumenten die privatisering minder opportuun maken. De keuze zal dan ook zijn de accountantscontrole zoveel mogelijk te privatiseren. Daarbij bestaat voor de in paragraaf 4 genoemde controlegebieden de volgende voorkeur:

a. Het ministerie

Niet privatiseren. De in paragraaf 8 genoemde tegenargumenten wegen hier zwaarder dan de argumenten-voor. Bovendien zou privatisering zeer ingrijpende wijzigingen vergen in de financieel-administratieve infrastructuur, welke geheel is toegesneden op het traditionele controlepatroon van de rijksoverheid. Dit houdt in dat, naast de controlefuncties binnen het ministerie, een plaats is ingeruimd voor de Centrale Accountantsdienst van het Ministerie van Financiën en voor de Algemene Rekenkamer, welke beide organen met betrekking tot de controles een eigen invalshoek hebben.

Vooralsnog lijkt wijziging van deze opzet niet opportuun; het toezicht dient ook in de toekomst te worden uitgeoefend door een ambtelijk controle-orgaan met daarnaast de CAD en de Algemene Rekenkamer. Daarmee wordt tevens tegemoet gekomen aan het bezwaar dat de controleurs soms kennis vergaren over politiek-gevoelig materiaal, waarvan het belang op de juiste wijze dient te worden meegewogen bij de oordeelvorming en de advisering over de onderzochte materie. Deze beleidsondersteunende handeling leent zich niet voor privatisering.

Gedeeltelijk wordt de interne taak al verricht door het Bureau Interne Controle van de Centrale Afdeling FEZ. Een onderzoek naar de vereiste formatie van dit bureau, dat als werkterrein in principe de CAFEZ heeft, wees uit dat een bezetting van 11 voldoende wordt geacht. De controle op de rest van het ministerie zal naar schatting nog 4 plaatsen extra vergen.

b. 20 gesubsidieerde instellingen

Hier valt privatisering te overwegen. In de subsidievoorwaarden is veelal opgenomen dat bij de jaarrekening een accountantsverklaring is vereist. Onderzocht dient te worden in hoeverre de mogelijkheid bestaat de controle-opdracht zodanig uit te breiden dat ook aan de specifieke eisen van de subsidiegever kan worden voldaan. Een complicatie kan worden verwacht wanneer de desbetreffende instelling bijdragen schenkt aan andere (eventueel buitenlandse) organisaties. Voor briefing, follow-up en review blijft nog enige mankracht vereist.

c. 140 diplomatieke vertegenwoordigingen

Niet privatiseren. De ontvangsten en uitgaven aldaar zijn eenvoudig van aard, zijn reeds onderwerp van een goed geregeld toezicht door de chef-

de-poste en de verantwoording is centraal gericht, waardoor de controle voor een deel op het ministerie kan worden verricht. Overigens is de argumentatie bij punt a. (Ministerie) grotendeels ook hier van toepassing.

Wel zal de huidige formatie van Controle Buitenland, zoals reeds onder paragraaf 7 aangegeven, moeten worden uitgebreid tot 6 man. De jaarkosten worden in totaal geschat op 0,9 mln. Dit is belangrijk minder dan de verwachtbare kosten bij het afsluiten van afzonderlijke contracten met plaatselijk opererende particuliere accountants plus kosten van briefing, follow-up en review.

d. Ontwikkelingsprojecten

Privatiseren. Juist hier zijn de onder paragraaf 8 genoemde argumenten voor het sterkst. Het grote aantal projecten, de regionale spreiding en de diversiteit zal echter hoge eisen stellen aan de centrale controlestaf ten departemente, welke zich dient bezig te houden met taken als:

- de zorgvuldige keuze van accountants;
- opstellen van instructies, en richting geven aan werk- en controleprogramma's;
- follow-up en review.

Geschat wordt dat daarvoor kan worden volstaan met 10 hooggekwalificeerde krachten. Het hoofd zal de titel Registeraccountant (RA) moeten hebben, terwijl zijn medewerkers de NIVRA-studie doen c.q. het SPD-diploma hebben. Een uitgebreide ervaring op dit controlegebied is daarbij essentieel.

11. Het kostenbeeld

Zoals bij punt 7 opgemerkt kunnen binnen het departement 43 formatieplaatsen worden onderscheiden welke op controletaken betrekking hebben. Een recapitulatie van de bij gedeeltelijke privatisering benodigde plaatsen resulteert in de volgende opstelling:

ministerie	15	
gesubsidieerde instellingen	—	privatiseren
diplomatieke vertegenwoordigingen	6	
ontwikkelingsprojecten	10	privatiseren
Totaal	±	31

Hoewel naar alle waarschijnlijkheid het aantal formatieplaatsen kan worden verminderd, zal – in verband met een aanzienlijk hogere inschaling van de functionarissen – het begrotingsbeslag toenemen. De korte tijd, die de werkgroep was gegund, stond niet toe een vergelijkende berekening op te stellen. In de nieuwe structuur zullen de personeelskosten in totaal naar verwachting rond f 2,5 milj. kunnen bedragen.

Bij niet-privatisering zouden, zoals bij punt 7 is becijferd, de kosten f 12 tot f 18 milj. bedragen. Het break-even point zou, indien in een volgend stadium van het onderzoek de voorgaande globale berekeningen kunnen worden onderbouwd, derhalve liggen bij een kostentotaal voor externe accountants van f 9,5 – f 15,5 milj.

In hoeverre het genoemde bedrag toereikend is zal dienen te worden gezien. Zoals eerder aangegeven bestaat reeds enige ervaring met het uitbesteden van accountantscontrole. Zo opereert in Suriname een combinatie van Surinaamse en Nederlandse accountants, waaraan het financiële toezicht is gedelegeerd op de uit te voeren hulpprojecten. De controlekosten werden voor 1981 in totaal geraamd of Sfl. 925 000. Tegen een gemiddelde koers van 1,40 komt dat neer op rond f 1,3 milj. De controle had betrekking op 245 goedgekeurde projecten, waarvan een 40-tal nog niet tot uitvoering was gekomen.

Alvorens een definitieve keuze te doen vóór c.q. tegen privatisering dient met betrekking tot de financiële consequenties van een en ander nog een uitgebreid onderzoek te worden verricht. Het valt niet te verwachten dat de resultaten daarvan binnen enkele maanden beschikbaar zijn.

12. Maatschappelijke effecten

Accountantscontrole kan niet worden ontbeerd. Privatisering zal naar verwachting geen extra werkgelegenheid scheppen. Waarschijnlijk blijft de beweging beperkt tot een verschuiving van een deel der werkzaamheden van de publieke naar de private sector.

Wel kan worden verwacht dat voordelen ontstaan bij het uitvoeren van de managementtaken van de overheid. Beter dan bij een constant controle-apparaat, berekend op het totale controlegebied kan, indien wordt gekozen voor een juiste privatiseringsopzet, slagvaardig worden ingespeeld op

- uitzetting en inkrimping van het controlegebied;
- wijzigingen in het bestedingspatroon van de overheid;
- regionale verschillen etc.

5. POLITIE TECHNISCHE DIENST

1. OMSCHRIJVING ONDERWERP

1.1. Ontstaan Politie Technische Dienst

De Politie Technische Dienst der Rijkspolitie is voortgekomen uit het autobedrijf van het voormalige Staatsbedrijf der Artillerie Inrichtingen.

Op 26 februari 1946 kreeg de Politie Technische Dienst der Rijkspolitie (hierna aangeduid met PTD) bij beschikking van de Minister van Justitie, zijn officiële bestaansrecht.

Een wijziging in deze beschikking werd op 18 oktober 1952 door de Minister aangebracht en bracht een reorganisatie met zich mee welke leidde tot de PTD in de huidige vorm. Bij deze reorganisatie werd het aantal werkplaatsen gebracht op 6 en werd het Hoofdkantoor in Delft gevestigd.

1.2. Voorzieningen die door de Politie Technische Dienst worden geleverd

A. Werkzaamheden ten behoeve van de aanschaf van motorvoertuigen.

Deze werkzaamheden vallen uiteen in de volgende deeltaken:

1. het adviseren omtrent de aan te schaffen voertuigen;
2. het afsluiten van de leveringscontracten;
3. het keuren van de afgeleverde voertuigen;
4. het (doen) inbouwen van de benodigde toebehoren, zoals verbinding-apparatuur;
5. het afleveren van de voertuigen aan de diensten waar de voertuigen worden ingezet.

B. Werkzaamheden met betrekking tot het onderhoud van motorvoertuigen.

In grote lijnen zijn deze werkzaamheden als volgt samen te vatten:

1. het vormen en aanhouden van een voorraad onderdelen in een centraal magazijn;
2. het keuren van de afgeleverde voertuigen;
3. het uittesten van nieuwe materialen en onderdelen;
4. het in eigen beheer uitvoeren van reparatie-opdrachten;
5. het controleren van nota's van door derden uitgevoerde reparatiewerkzaamheden.

Bij punt 4 dient te worden opgemerkt, dat dit reparaties zijn die niet gerekend worden tot het eerste echelonsonderhoud aangezien dat onderhoud reeds door particuliere garages wordt uitgevoerd. Uitzondering hierop vormen de verkeersgroepen der rijkspolitie die dit in eigen beheer doen.

C. *werkzaamheden met betrekking tot het afstoten van motorvoertuigen.*
Deze werkzaamheden vallen uiteen in drie deeltaken;
1. het ontmantelen van de af te stoten voertuigen;
2. het overdragen van deze voertuigen aan de Dienst der Domeinen;
3. het beoordelen op resterende levensduur van de uit de afgevoerde auto's gedemonteerde apparatuur.

D. *Registratie van de in gebruik zijnde motorvoertuigen.*

1.3. Samenstelling van de Politie Technische Dienst

De activiteiten vermeld onder het voorgaande punt B worden uitgevoerd, voor zover deze nog niet worden uitbesteed, in de PTD werkplaatsen.

Momenteel kent de PTD naast de 6 werkplaatsen in respectievelijk:

Amsterdam (11 man), Apeldoorn (10 man), Bergen op Zoom (5 man), Driebergen (8 man), Groningen (8 man), 's-Hertogenbosch (9 man) nog 2 hulpwerkplaatsen (eenmanswerkplaatsen) namelijk in Scheveningen en Enspijk, terwijl de grootste werkplaats, de Centrale Werkplaats te Delft, in totaal 25 personeelsleden omvat.

De werkzaamheden vermeld onder A, C en D worden voornamelijk gecentraliseerd uitgevoerd in de hoofdvestiging te Delft. Ook een aantal facetten van deeltaak B wordt daar verricht. Naast de 25 personeelsleden in de Centrale Werkplaats, zijn er in Delft 36 formatieplaatsen voor personeel in de administratieve, technische en leidinggevende sector.

1.4. Functionele overheidsbemoeienis

De overheid treedt ten aanzien van het beheer en onderhoud van het voertuigenpark van de rijkspolitie overwegend op als producent en verzorgt voor het geheel de financiering. Voor het gedeelte waarmee de financiering de produktie overtreft vindt produktie plaats bij meerdere kleine bedrijven in den lande.

1.5. Motieven van overheidsbemoeienis

De Politie Technische Dienst is een zelfstandige dienst ressorterende onder de directie Politie. Ten tijde van de formele instelling van deze dienst, in 1946, waren auto's nog geen algemene gebruiksvoorwerpen en waren de particuliere voorzieningen voor het onderhoud te dien aanzien navenant. Dit en het toen gedachten beheersende recente verleden sterkte de eis van onafhankelijkheid ten opzichte van het particuliere bedrijfsleven. Met name in geval van calamiteiten (ME optredens etc.) zullen aan deze dienst ook nu nog eisen van beschikbaarheid worden gesteld voor het onderhoud van de voertuigen.

Een ander element van overheidsbetrokkenheid is, dat bij het uitbesteden van onderhoud aan voertuigen automatisch de ingebouwde politie-apparatuur uit handen wordt gegeven. Tevens speelt in enkele gevallen het probleem van het onderhoud van speciale voertuigen waarvoor het particuliere bedrijfsleven niet altijd voldoende is geëquipeerd.

1.6. Kosten en opbrengsten van de voorziening

De opbrengsten, zoals deze vermeld staan in de middelenwet, worden door de Politie Technische Dienst ontvangen van het Korps der Rijkspolitie, die daarvoor een bedrag op de rijksbegroting heeft uitgetrokken. Aangezien het in dezen handelt over de kosten van de voorziening is van deze begrotingstechnische variant geabstraheerd en worden onderstaand de uitgaven vermeld zoals deze voor de Politie Technische Dienst zijn gerealiseerd dan wel geraamd.

Jaar	Bedrag (in mln. gulden)
1970	4,2 (Rekening)
1975	8,0 (Rekening)
1980	13,8 (Rekening)
1982	16,4 (Begroting)
1987	21,8 (Meerjarencijfer)

2. EVALUATIE

2.1. Onderzoek naar de huidige validiteit van de motieven van overheidsbemoeienis

Het motief voor overheidsbemoeienis, dat het bedrijfsleven nog niet ingespeeld was op een algemeen gebruik van de auto, is goeddeels achterhaald.

De faciliteiten die het bedrijfsleven, ook aan de politie, op dit punt kan bieden zijn verruimd met name doordat het aantal vestigingsplaatsen van garagebedrijven landelijk gespreid belangrijk is toegenomen. Door de rijkspolitie wordt nu ook reeds in belangrijke mate van deze diensten gebruik gemaakt.

Met name bij sociale onrust en bepaalde vormen van burgerlijke ongehoorzaamheid is het essentieel dat ten behoeve van politie-optreden daartegen voertuigen beschikbaar zijn. Toch lijkt, met behoud van de thans geldende motieven, een verdergaande vorm van privatisering mogelijk, waarbij er voor zorggedragen moet worden dat in geval van calamiteiten op een «eigen» onderhoudsdienst kan worden teruggevallen. Gedacht kan worden aan ruimere uitbesteding van het onderhoud aan het particuliere bedrijfsleven dan thans reeds het geval is. Dit zou kunnen inhouden dat bestaande onderhoudswerkplaatsen van de Politie Technische Dienst kunnen worden opgeheven. Er zijn echter een aantal redenen aan te voeren voor het behoud van één werkplaats ten behoeve van:

- a. het functioneren als thuisbasis voor de onderhoudsploeg die benodigd is in geval van calamiteiten;
- b. het onderhouden van dienst-specifieke voertuigen (bij voorbeeld ME-voertuigen);
- c. het om operationele redenen in eigen beheer onderhouden van een aantal voertuigen.

Opheffing van dit laatste onderhoudspunt zou slechts overwogen kunnen worden indien met het Ministerie van Defensie bindende afspraken kunnen worden gemaakt ten aanzien van het onderhoud onder bijzondere omstandigheden en het dagelijkse onderhoud aan dienst-specifieke voertuigen.

2.2. Bedrijfseconomisch onderzoek

In de rijksbegroting voor het jaar 1982 is ten behoeve van de Politie Technische Dienst een bedrag aan uitgaven opgenomen van f 16,4 mln. Dit bedrag bevat niet de kosten van huisvesting, rente en afschrijving, die ruwweg f 5 mln. bedragen.

Naar de onderscheiden voorzieningen kan de volgende verdeling in procenten worden gemaakt.

- A. Werkzaamheden ten behoeve van de aanschaf van motorvoertuigen 9%
- B. Werkzaamheden met betrekking tot het onderhoud van motorvoertuigen 85%
- C. Werkzaamheden met betrekking tot het afstoten van motorvoertuigen 4%
- D. Registratie van de in gebruik zijnde motorvoertuigen 2%

Naast het onderhoud dat door de Politie Technische Dienst aan het wagenpark wordt verricht, heeft het Korps Rijkspolitie zelf onderhoudsmonteurs in dienst bij de Verkeersgroepen in de districten te land, bij de Algemene Verkeersdienst te Driebergen en bij de Verkeersschool te Bilthoven. In totaal gaat het om circa 50 personeelsleden. De door deze personeelsleden te verrichten werkzaamheden beperken zich voornamelijk tot het preventief en correctief onderhouds- en controlewerk. De onderdelen voor deze werkzaamheden worden aangeleverd door de Politie Technische Dienst. De salariskosten voor deze groep personeel worden geschat op circa f 2,5 mln. (1982) en komen ten laste van het Korps Rijkspolitie.

Bij privatisering van het onderhoud zouden de werkzaamheden verricht bij deze vermelde dienstonderdelen eveneens in het onderzoek moeten worden betrokken.

De vergelijking van de onderhoudskosten met soortgelijke voorzieningen bij het particuliere bedrijfsleven lijkt eenvoudig, maar wordt doorkruist door een aantal zaken.

In de eerste plaats hebben de beschikbare gegevens van het particuliere bedrijfsleven overwegend betrekking op het onderhoud van particuliere voertuigen met een vaste berijder. Bij de rijkspolitie is er veelal geen sprake van een vaste combinatie chauffeur/voertuig.

Daarnaast is het gebruik van de voertuigen bij de politie over het algemeen een andere dan die van de particuliere autobezitter met als gevolg verschillen in onderhoudsnoodzaak.

Ten derde staat de opbouw van het voertuigenpark een snelle en eenvoudige vergelijking in de weg.

Als er al kostenverschillen zouden kunnen worden geconstateerd dan zullen deze niet zonder meer aan een meer of minder efficiënte werkwijze van het particuliere bedrijfsleven kunnen worden toegerekend. Vergelijkingen op basis van de reeds toegepaste uitbesteding bleek evenmin mogelijk doordat deze uitbesteding niet voertuiggebonden was maar onder andere ingegeven werd vanuit capaciteitsoverwegingen. Diepgaand onderzoek naar verschillen vraagt meer tijd dan in deze fase van onderzoek beschikbaar is. Het feit dat nu niet kan worden aangegeven welke de budgetgevolgen zijn van privatisering behoeft een eventueel nader onderzoek hiernaar niet te stuiten.

Op het gebied van motorvoertuigen-onderhoud bestaat er duidelijk een «competitive market», die echter niet merkbaar beïnvloed zal worden indien de Rijkspolitie al haar voertuigen aldaar zou laten onderhouden.

2.3. Vergelijking met de situatie in het buitenland

De in West-Duitsland ter zake opgevraagde gegevens zijn niet tijdig ter beschikking gekomen.

3. PRIVATISERINGSVARIANTEN

Ten aanzien van de activiteiten die door de Politie Technische Dienst worden verricht zijn een aantal privatiseringsvarianten te bedenken. Uitgaande van de produktiefunctie, die door de PTD wordt verricht, valt te denken aan a. het afstoten van het onderhoud van de motorvoertuigen naar particuliere garagebedrijven en b. het afsluiten van operational-lease-contracten, waarbij behalve het onderhoud, ook de aanschaf en inrichting van de motorvoertuigen aan het particuliere bedrijfsleven wordt overgedragen.

Een derde mogelijkheid die zich nog aandient is de financial lease, waarbij het onderhoud in handen van de overheid blijft.

Deze laatste mogelijkheid is niet verder onderzocht in verband met de bijzondere positie die de rijksoverheid inneemt op de kapitaalmarkt.

In de volgende paragrafen zullen achtereenvolgens diverse aspecten aan de orde komen van variant a, het afstoten van het onderhoud, waarna deze zelfde aspecten nogmaals zullen worden gezien maar dan voor variant b, het operational lease contract.

3.1. Het afstoten van het onderhoud

3.1.1. *De functionele reductie van de overheidsbemoeienis*

Bij het afstoten van het onderhoud van de motorvoertuigen naar particuliere garagebedrijven wordt door de rijksoverheid een stapje teruggedaan op de desbetreffende produktiemarkt. De omvang van de produktie zal gelijk blijven, alleen vindt er een verschuiving plaats ten aanzien van de uitvoerende instantie.

De financieringsfunctie wordt met het uitbesteden van het onderhoud niet beïnvloed, omdat de onderhavige motorvoertuigen benodigd zijn voor het uitoefenen van een primaire overheidstaak, waarvan de kosten door de overheid moeten worden gedragen en niet kunnen worden afgewenteld.

3.1.2. *De organisatorische opzet van de geprivatiseerde voorziening*

Afstoten van het onderhoud aan motorvoertuigen kan op twee manieren plaatsvinden. In de eerste plaats kan worden gedacht aan het opvoeren van het aantal individuele reparatie-opdrachten aan individuele garagebedrijven, anderzijds kan gedacht worden aan het sluiten van een onderhoudscontract tegen bij voorbeeld een vast kilometertarief voor een groep motorvoertuigen. In het eerste geval zal het bestaande technische controle-orgaan, de afdeling Technische Inspecties van de Algemene Inspecteur der Rijkspolitie, een aanzienlijke uitbreiding moeten ondergaan.

Zij zullen namelijk veel vaker de noodzaak tot reparatie moeten vaststellen alsmede de controle op de uitvoering daarvan moeten verrichten. Een tweede afdeling die in dit geval uitbreiding behoeft is die welke belast is met de controle en betaling van de ingediende reparatienota's. Bij het afstoten van het onderhoud via het afsluiten van contracten met het bedrijfsleven tegen vaste tarieven per kilometer komt het element van, zowel de technische als de administratieve controle, geheel anders te liggen.

De technische inspectie kan beperkt blijven tot de veiligheid van de motorvoertuigen, omdat het reparatiebedrijf uit kostenoverwegingen er zelf belang bij heeft het onderhoud zo goed mogelijk te verrichten.

De administratieve controle kan beperkt zijn als gevolg van de contractueel vastgelegde bedragen. Zowel bij het afstoten van het onderhoud via individuele opdrachten als bij een (collectief-/dealer)contract zal de rijkspolitie eigenaar blijven van de motorvoertuigen met consequenties voor de aanschaf, het rijkklaar maken en de afvoering daarvan. Daarnaast zal het onderhoud aan bepaalde specifieke voertuigen niet kunnen worden uitbesteed of omdat er geen of een onvoldoende dealerapparaat voor bestaat of omdat het politiebelang zich daartegen verzet.

Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of de resterende taken instandhouding van één of meer werkplaatsen vereist. Tevens zal onderzocht moeten worden in hoeverre de omvang van het centrale onderdelenmagazijn kan worden teruggebracht.

3.1.3. *Financiële effecten; bedrijfseconomisch en voor de overheid*

Of er bedrijfseconomische voordelen zijn te behalen met het uitbesteden van het onderhoud laat zich niet licht vaststellen. Een aantal elementen die een vergelijking bemoeilijken zijn:

- het veelal andersoortige gebruikmaken van de motorvoertuigen door de politie;
- het veelal niet bestaan van een vaste relatie auto/chauffeur;
- het door de PTD verrichten van meer preventief onderhoud bij de inspectiebeurten in verband met de eis van een hoge graad van bedrijfszekerheid, dan in het bedrijfsleven gebruikelijk is;
- het ontbreken van het autoverkoopelement, dat meestal meespeelt bij het bedrijfsleven;
- het winstelement bij het bedrijfsleven.

Niettemin geven bij een enkele representatieve dealer ingewonnen informatie aanleiding om te stellen dat het wellicht mogelijk is een bedrijfseconomisch voordeel te behalen bij het op contractbasis laten uitvoeren van het onderhoud. Indien er inderdaad sprake is van een bedrijfseconomisch voordeel, dan valt dit toe aan de overheid, aangezien alle kosten voor rekening van de overheid komen.

3.2. Het lease-contract

3.2.1. De functionele reductie van de overheidsbemoeienis

Ingeval van een operationeel lease-contract stelt de lease-maatschappij de motorvoertuigen ter beschikking aan de rijkspolitie volgens opgegeven specificatie van motorvoertuig en plaats van inzet.

Een aantal specifieke communicatiemiddelen zullen echter door de rijkspolitie zelf moeten worden aangebracht. De reservevoorraad motorvoertuigen, benodigd om 24 uur per dag over voldoende rijklaar materiaal te kunnen beschikken, wordt in dit geval aangehouden door de lease-maatschappij. In deze situatie berust het aanschaffingsbeleid, het onderhoud en het afvoeringsbeleid van de motorvoertuigen in handen van de lease-maatschappij.

De functionele reductie van de overheidsbemoeienis ligt voornamelijk op het terrein van de produktie die wordt afgestoten. Of ook gebruik gemaakt wordt van de leningsfaciliteiten van de lease-maatschappijen zal bij de afzonderlijke contracten bezien moeten worden.

3.2.2. De organisatorische opzet van de geprivatiseerde voorziening

Doordat de eigendom van de motorvoertuigen bij lease-contracten blijft voorbehouden aan de lease-maatschappijen komt de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de motorvoertuigen ook daar te liggen. De beheersfunctie krijgt dus een andere inhoud. Het technisch controle-apparaat van de rijkspolitie zal in die situatie aanzienlijk kunnen worden ingekrompen. De administratieve controle zal eenvoudig zijn en van geringere omvang dan nu vereist is. Voor het behoud van eigen werkplaats(en) en centrale onderdelenmagazijn wordt verwezen naar het ter zake gestelde in 3.1.2.

3.2.3. Financiële effecten; bedrijfseconomisch en voor de overheid

Elementen die een financiële vergelijking bemoeilijken zijn reeds vermeld in 3.1.3. De korte termijn die ter beschikking stond om tot dit rapport te komen is er mede de oorzaak van dat een financiële vergelijking niet is te maken. De voordelen die algemeen geldend zouden kunnen zijn voor een lease-contract kunnen in dit specifieke geval wellicht geheel worden teniet gedaan door de kostenstijging van het in eigen beheer uit te voeren onderhoud aan specifieke voertuigen.

De vraag hoeveel werkplaatsen gesloten zouden kunnen worden en hoe de bezettingsgraad zou komen te liggen in de te handhaven werkplaatsen kan slechts beantwoord worden na een uitgebreid onderzoek.

Gelet op de impuls die het bedrijfsleven nodig heeft ware het vorenstaande niet aan te merken als een afwijzing van een ander onderzoek naar de privatiseringsmogelijkheden.

3.3. Het afstoten van het onderhoud dan wel het lease- lease contract

In deze paragraaf worden een aantal aspecten beoordeeld die voor beide privatiseringsvarianten gelijkelijk gelden.

3.3.1. Consequenties voor de werking van de markt

De invloed, die het op de onderhoudsmarkt brengen van de motorvoertuigen van de rijkspolitie, op die markt uitoefent dient als marginaal te worden aangemerkt.

3.3.2. Maatschappelijke effecten

In de totale werkgelegenheid zal geen verandering optreden, omdat de voorziening, waarvoor de motorvoertuigen worden ingezet, de politietaak, in omvang niet beïnvloed wordt door het al of niet uitbesteden van het onderhoud en dergelijke.

De rechtspositie van het personeel benodigd voor het onderhoud, de aanschaf en de controle wordt een andere voor zover deze activiteiten eerst in overheidsdienst plaats vonden en nu worden uitbesteed. Voor de consequenties hiervan wordt verwezen naar de desbetreffende passage in het algemene deel van het rapport van de werkgroep privatisering.

Veranderingen in de inkomens(verdeling) treden alleen op voor zover de honorering voor gelijkwaardige functies in het bedrijfsleven afwijken van die bij de overheid.

3.3.3. Effecten van privatisering op andere beleidssectoren

In principe zou leasing van motorvoertuigen bij alle onderdelen van de overheid kunnen worden overwogen. Indien echter alleen naar gelijksoortige beleidssectoren wordt gekeken dan komt alleen de gemeentepolitie in aanmerking. Gelet op de autonomie van de onderscheidene korpsen treft men daar reeds diverse vormen van eigendom en onderhoud van motorvoertuigen en eigen onderhoudsgarages en bij kleinere gemeenten treft men ook wel leasing aan. Zodra de rijkspolitie tot leasing zou overgaan is de kans niet denkbeeldig, dat hierdoor de lease-maatschappij in een gunstige positie komt te verkeren voor het afsluiten van contracten met gemeenten.

Standaardisatie van politievoertuigen kan in dezen ook zijn voordelen afwerpen.

3.3.4. Effecten van privatisering op de omvang van het gebruik van de voorziening

De onderhavige privatiseringsvarianten betreffen niet de essentie van de overheidsvoorziening; de politiezorg. Effecten van privatisering op de omvang van deze politiezorg zijn niet te verwachten.

3.3.5. Tijdsfad van mogelijke realisering en te treffen maatregelen

Het tijdsfad van mogelijke realisering verschilt per variant. Bij afstoting van het onderhoud kunnen à la minute contracten worden gesloten met het bedrijfsleven, dat heden kennelijk over voldoende capaciteit beschikt. De afvloeiing van overtollig personeel zal niet à la minute te realiseren zijn. Hierbij speelt ook nog een rol dat een werkplaats eerst gesloten kan worden als de laatste man is vertrokken. De kosten van het openhouden van een werkplaats zullen in deze periode moeten worden afgewogen tegen de kosten van afvloeiingsregelingen.

De problematiek van personeelsafvloeiing speelt bij de operational lease-variant in versterkte mate. Daarnaast speelt ook het probleem van de afbouw van het eigen motorvoertuigenpark, waarmee een aantal jaren gemoeid zal zijn.

6. ACADEMISCHE ZIEKENHUIZEN (OPLEIDINGSASPECT)

(Niet gereed gekomen)

7. DOMEINEN (LANDBOUWGRONDEN)

FASE I

I. Omschrijving onderwerp

Het beheer door de Dienst der Domeinen ten aanzien van landbouwgronden van de Staat.

II. Algemene opmerkingen

1. De voor de uitoefening van de verschillende Staatstaken benodigde onroerende goederen (gebouwen, weg- en waterwegen e.d.) zijn (als regel) te dien einde *eigendom* van de Staat (bij voorbeeld door aankoop, onteigening, wetsopdracht).
2. Het beheer van die onroerende goederen wordt tweeledig onderscheiden:
 - een beheer, gericht op de specifieke, publieke taak d.i. *het materieel beheer*;
 - een beheer, gericht op de specifieke aspecten van eigendom naar burgerlijk recht d.i. *het domeinbeheer*.
3. Het materieel beheer van een onroerend goed berust bij het departement (dienst, fonds of bedrijf) dat ten behoeve van een bepaalde Staatszaak het betreffende onroerende goed – ten laste van zijn begroting – heeft verworven en onderhoudt.
4. Het domeinbeheer van de onroerende goederen van de Staat berust als regel bij de – onder het Departement van Financiën ressorterende Dienst der Domeinen.
5. Op de onder 3 en 4 aangegeven onderscheiding naar en uitoefening van materieel beheer en domeinbeheer bestaan met name ten aanzien van gronden als de onderwerpelijke enige afwijkingen.

A. *Dienst der Domeinen.*

Van de onderwerpelijke landbouwgronden (nader gedefinieerd onder III) berust zowel het materieel beheer als het domeinbeheer bij de Dienst der Domeinen, zulks in verband met de betrokken financieel-economische belangen van de Staat.

Ter behartiging van andere bij deze gronden betrokken belangen, adviseert ten aanzien van verscheidene beleidsaspecten de in 1961 door de Ministers van Financiën, Landbouw en Visserij en Verkeer en Waterstaat ingestelde interdepartementale «Coördinatie Commissie Agrarische Domeinen» (zie hierna onder IV).

B. *Dienst van het Staatsbosbeheer.*

Het Staatsbosbeheer is niet alleen ten behoeve van het Ministerie van Landbouw maar ook ten behoeve van het Ministerie van CRM volledig beheerder van bosterreinen en andere natuurterreinen met een totale oppervlakte van circa 133 000 ha. Daarnaast zijn ongeveer 3000 ha cultuurgrond door het Staatsbosbeheer verpacht. Ongeveer 300 ha van deze gronden zijn in het kader van het reservatsbeheer door het Staatsbosbeheer verpacht.

C. *Het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)*

Dit bureau is als gevolg van zijn taak bij de uitvoering van ruilverkavelingen en andere landinrichtingsregelingen tijdelijk (domein)beheerder van een wisselend bestand van agrarische grond. Het areaal omvat ongeveer 50 000

ha. Hieronder zijn begrepen ongeveer 5000 ha Grondbankgronden, welke uiteindelijk zullen worden overgedragen aan de Staat (Dienst der Domeinen).

Daarnaast zullen zodra de Wet Agrarisch Grondverkeer in de praktijk gaat functioneren steeds meer agrarische gronden in het beheerspakket van het BBL geraken. Dit bureau is namelijk belast met de uitvoering van werkzaamheden betrekking hebbende op het verkrijgen, tijdelijk beheren of vervreemden van onroerende goederen (zie artikel 29 van de Wet).

Voorts is het BBL betrokken bij de aankoop en het beheer van de z.g. *Relatienota-gronden*.

De «Relatienota» legt het verband tussen enerzijds de landbouw en anderzijds het natuur- en landschapsbehoud.

In het kader van het relatienota-beleid van de Ministers van Landbouw en Visserij, van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening worden ten laste van de begroting van CRM gronden aangekocht ten behoeve van de vorming van *reservaatsgebieden*.

Voorts kent de Relatienota *beheersgebieden*. Het is de bedoeling te komen tot 100 000 ha *reservaatsgebied* en 100 000 ha *beheersgebied*. Thans vindt uitwerking plaats van de zogenaamde voorrangsinventarisatie die voorziet in de verwezenlijking bij voorrang van 30 000 ha *reservaatsgebied* en 50 000 ha *beheersgebied*. Verwezen zij ook naar de nota Landelijke Gebieden. Intussen zijn ongeveer 6000 ha *reservaatsgebied* aangekocht. Voor zover in opdracht van CRM gronden zijn aangekocht door SBL worden deze overgedragen aan het Staatsbosbeheer of aan een van de particuliere natuurbeschermingsorganisaties. De in de beheersgebieden gelegen gronden worden niet door het Rijk aangekocht; ter bescherming van natuur en landschap worden z.g. beheersovereenkomsten met de grondgebruikers afgesloten. Hetzelfde geldt voor de nog niet aangekochte gronden in de *reservaatsgebieden*. Het BBL is met het sluiten en met de uitvoering van bedoelde overeenkomsten belast.

Uit het vorenstaande blijkt niet alleen dat ook anderen dan de Dienst der Domeinen met beheer van gronden van de Staat zijn belast, maar tevens dat vorm en inhoud van het beheer onderling verschillend zijn.

III. Omschrijving onderwerp van onderzoek

Het beheer door de Dienst der Domeinen ten aanzien van landbouwgronden van de Staat.

Hieronder in dit verband te verstaan:

De aan de Staat in eigendom toebehorende gronden, welke *uitsluitend* zijn bestemd tot de uitoefening van de landbouw en daartoe door de Dienst der Domeinen aan derden in pacht of erfpacht zijn uitgegeven ($\pm$ 120 000 ha, waaronder ruim 3300 boerderijen). Onder dit begrip «landbouwgronden» zijn dus niet te rekenen:

- a. de in eigen beheer door de Dienst der Domeinen geëxploiteerde landbouwbedrijven ($\pm$ 3800 ha),
- b. de door de Dienst der Domeinen in pacht uitgegeven gronden welke primair een ander publiek belang dienen, zoals uiterwaarden, wegbermen ($\pm$ 10 000 ha). (Deze gronden zijn – gezien de bestemming en in verband daarmee het overwegend tijdelijke en/of beperkte karakter van de ingebruikgevingen aan derden – niet bij het privatiseringsonderzoek betrokken.)

Naar de herkomst kunnen de onderwerpelijke landbouwgronden als volgt worden onderscheiden:

1. *IJsselmeerpolders* $\pm$ 90 000 ha waaronder 2850 boerderijen (Wieringermeer, Noordoostpolder en Oostelijk Flevoland).

Deze gronden zijn ontstaan vanaf 1930 door inpoldering van het IJsselmeer na de afsluiting van de Zuiderzee op grond van de wet van 14 juni 1918, Stb. 354.

2. *Ontginningsgronden in de vier noordelijke provincies* ± 13000 ha waaronder ruim 300 boerderijen.

Deze gronden zijn ontstaan door ontginning van woeste grond en verbetering van gronden op staatskosten in de jaren 1935–1955.

3. *Gronden in Zeeland en op Goeree-Overflakkee* ± 3000 ha waaronder ca. 40 boerderijen.

Deze gronden zijn ontstaan door inpoldering, aanwas en verlandig onder meer als gevolg van de uitvoering van de Deltawet sinds 1953.

4. *Gronden in West- en Midden Brabant* ± 4000 ha waaronder ± 50 boerderijen.

Deze gronden zijn omstreeks 1880 bij de Staat in eigendom teruggekeerd, uit de z.g. «dotatie» van wijlen Prins Frederik.

5. *Gronden in Zeeland, Noord-Brabant, Zuid-Holland en Gelderland* ± 8000 ha waaronder rond 90 boerderijen.

Deze gronden zijn bij de opheffing van het Kroondomein 1863 in 1973 bij de Dienst der Domeinen in beheer gekomen.

6. *Gronden op verspreide plaatsen in Nederland*, voornamelijk in het noorden, ± 2000 ha.

Dit zijn de gronden, welke vanaf 1976 in het kader van de Grondbank zijn uitgegeven en welke door de Staat in beheer en eigendom zijn overgenomen van de Stichting Beheer Landbouwgronden.

IV. Omschrijving overheidsbetrokkenheid met de voorziening

Enige opmerkingen vooraf.

1. Onder «overheidsbetrokkenheid met de voorziening» wordt in dit verband verstaan:

De bemoeiingen van de Dienst der Domeinen met de onderwerpelijke landbouwgronden.

2. De betrokkenheid van de Dienst der Domeinen met deze gronden vloeit voort uit de verantwoordelijkheden van de Minister van Financiën ten aanzien van de financieel-economische belangen van de Staat in het algemeen en het domeinbeheer in het bijzonder. Aan het behoud van de eigendom van deze gronden en de ingebruikgeving op commerciële basis bij wijze van pacht of erfpacht liggen namelijk in belangrijke mate financieel-economische overwegingen ten grondslag.

3. De aard en omvang van de betrokkenheid met deze gronden worden binnen dat kader bepaald door de taken van de Dienst der Domeinen als domeinbeheerder en als materieel beheerder.

4. De onder 3 bedoelde taken bestaan in hoofdzaak uit:

a. de zorg voor het behoud van de eigendom (waken tegen onrechtmatig gebruik, bezwaar tegen bestemmingsregeling e.d.);

b. de uitoefening van de rechten en nakoming van de verplichtingen van de Staat als eigenaar (stemrecht bij ruilverkavelingen, waterschappen, betaling eigenaarsbelastingen, naleving schouwplicht);

c. de zorg voor het doen beantwoorden van de gronden aan hun bestemming, in de eerste plaats door het in economisch opzicht rendabel maken (uitgifte in pacht, erfpacht e.d. tegen reële vergoedingen);

d. de zorg voor het onderhoud, de instandhouding en zo nodig verbetering van de eigendom (eigenaarsonderhoud van gronden en gebouwen);

e. de vervreemding (indien het behoud van de eigendom voor de Staat niet langer nodig of gewenst is).

5. Gelet op het specifieke karakter binnen de rijksdienst van aard en taken van het domeinbeheer, is het nauwelijks mogelijk de mate en vorm van de bemoeienis van de Dienst der Domeinen met de onderwerpelijke landbouwgronden zonder meer te onderscheiden naar de in Hoofdstuk I, paragraaf 2.5.2, aangegeven functionele hoofdelementen:

planning-financiering en produktie.

Daarom zijn hierna, in navolging van de terminologie van het eerste heroverwegingsrapport privatisering, de specifieke taken ten aanzien van de onderwerpelijke landbouwgronden te onderscheiden naar *beleidsbepalende en beleidsuitvoerende* functies.

De financiële betrokkenheid is afzonderlijk in beschouwing genomen.

Specifieke taken ten aanzien van de onderwerpelijke landbouwgronden

Beleidsbepaling

De beleidsvoorbereiding, de beslissing daaromtrent en de zorg voor de uitvoering – namens de Minister van Financiën – ligt in handen van de Directie der Domeinen van het Ministerie van Financiën.

Gelet op de verscheidenheid van de daarbij betrokken belangen is in 1961 door de Ministers van Financiën, van Landbouw en Visserij en van Verkeer en Waterstaat ingesteld een interdepartementale ambtelijke coördinatie commissie inzake de agrarische domeinen. Deze commissie heeft tot taak zich te beraden over het beleid met betrekking tot de agrarische domeinen voor wat betreft:

- a. de bestemming en uitgifte
- b. de voorwaarden van uitgifte
- c. het in cultuur brengen, de verbetering, het onderhoud, het stichten en verbeteren van gebouwen e.d.
- d. de verkrijging en vervreemding.

De Dienst der Domeinen is in deze commissie vertegenwoordigd door de directeur der Domeinen.

Het beleid ten aanzien van de uitgifte in nieuwe polders is primair gericht op het dienstbaar maken van de agrarische domeinen aan het oplossen van knelpunten op het «oude» land (in verband met ruilverkavelingen, stadsuitbreiding, bestemmingswijzigingen ten behoeve van algemeen belang enz.). In de oudere gebieden worden vrijkomende gronden vooral gebruikt voor interne sanering (bedrijfsvergroting) en in bepaalde gevallen voor het oplossen van bijzondere problemen bij voorbeeld in ruilverkavelings- en natuurbeschermingsgebieden.

In algemene zin kan worden gesteld dat bij de (her-)uitgifte van domein-gronden wordt getracht zoveel mogelijk het landbouwstructuurbeleid te dienen.

Met inachtneming van de Pachtwet en het Pachtnormenbesluit dienen beleidslijnen te worden gesteld en beleidsbeslissingen te worden genomen niet allen ten aanzien van de uitgiftecriteria doch ook met betrekking tot te stellen voorwaarden, te bedingen gebruiksvergoedingen, bestemmingen, inrichtingen, te voeren procedures bij Grond- en Pachtkamer(s), selectie-eisen ten aanzien van nieuwe (erf)pachters, wijze van uitgifte (erfpacht of pacht).

Beleidsuitvoering

De uitvoering van het beleid ten aanzien van de onderwerpelijke landbouwgronden is in handen gelegd van een aantal regionale domeinbeheerders. Deze uitvoering omvat in grote lijnen:

- onderhandelen/overleggen met de georganiseerde landbouw en individuen;
- realiseren van pacht- en erfpachtuitgiften door het voorbereiden en sluiten van overeenkomsten;

- beoordelen en realiseren van periodieke herziening pachtprijs/canon;
- adviseren, voorbereiden en begeleiden van cultuur-technische voorzieningen, onderhoudswerken aan gebouwen en gronden.

Gelet op hun kennis en ervaring bij de uitvoering hebben de beheerders tevens een adviserende functie bij de voorbereiding van het beleid.

Financiële betrokkenheid

De pachtprizen, erfpachtcanons, jachthuurprizen en andere vergoedingen voor het gebruik van de onderwerpelijke landbouwgronden worden op commerciële basis berekend. Deze opbrengsten worden onverkort ten bate van de *algemene middelen* gebracht.

De lasten, waaronder te verstaan kosten van (eigenaars-)onderhoud, instandhouding, verbetering, gemeentelijke belastingen, waterschapslasten e.d. worden onder een afzonderlijke onderafdeling «Domeinen» ten laste van hoofdstuk IX B der rijksbegroting geraamd en betaald.

Een globale toerekening van de middelen en uitgaven aan het beheer van deze landbouwgronden over de jaren 1970, 1975 en 1980 alsmede een raming daarvan voor de jaren 1982 en 1983 is hierna onder VI opgenomen.

V. Omschrijving motieven overheidsbetrokkenheid

1. Voor de herkomst van de onderwerpelijke landbouwgronden zij in de eerste plaats verwezen naar de toelichting bij de onderscheiding van die gronden hiervoor onder III.

2. Zoals hiervoor onder IV sub 2 reeds is aangegeven is de betrokkenheid van de Dienst der Domeinen gelegen in de bestemming van die gronden.

Voor het vervolg ware een onderscheid te maken tussen de IJsselmeerpoldergronden en die in de overige gebieden.

3. IJsselmeerpolders.

Een van de hoofdmotieven tot het afsluiten en gedeeltelijk droogmaken van de Zuiderzee, krachtens de wet van 14 juni 1918, Stb. 354, is geweest: vergroting van de oppervlakte landbouwgrond (de eerste wereldoorlog was nog aan de gang!).

Van het voorgenomen inpolderingsproject in het IJsselmeer is tot nu toe gerealiseerd

- de Wieringermeer (1930) grootte ± 20000 ha, waarvan 90% agrarisch;
- de Noordoostpolder (1942) grootte ± 48000 ha, waarvan ruim 80% agrarisch;
- Oostelijk Flevoland (1957) grootte ± 54000 ha, waarvan 65% agrarisch;
- Zuidelijk Flevoland (1963) grootte ± 43000 ha, nog in uitvoering, agrarisch (raming) 45–50%.

Over de uitgiftemodaliteiten (pacht, erfpacht, eigendom) van de IJsselmeerpoldergronden is van het begin af vooral in politieke kring veel aandacht geschonken.

In 1937 werd ten aanzien van de gronden in de Wieringermeer besloten dat over het stelsel van uitgifte eerst definitief zou worden beslist nadat een geconsolideerde situatie in het betreffende gebied zou zijn ingetreden.

Mede als gevolg van de tweede Wereldoorlog werd pas in 1954 – de Noordoostpolder was intussen ook al drooggevallen (in 1942) – het vraagstuk van de wijze van uitgifte weer aan de orde gesteld.

In 1956 leidde dit tot de z.g. motie-Biewenga waarin de Regering door de Tweede Kamer werd uitgenodigd in de IJsselmeerpolders agrarische gronden voor een belangrijk deel in pacht en voor het restant bij voorkeur in eigendom of anders in erfpacht uit te geven.

Pas in 1968 werd de mogelijkheid tot het verkrijgen van een domeinbedrijf in eigendom geïntroduceerd. De grote politieke belangstelling, welke in de

loop der jaren was getoond voor het vraagstuk van de verkoop van agrarische domeingronden bleek niet recht evenredig te zijn met de daarvoor in de praktijk getoonde belangstelling tot koop. Het uiteindelijke resultaat is geweest de verkoop van slechts 14 boerderijen, waarvan 2 bij eerste uitgifte, van de in totaal 2850 boerderijen in de IJsselmeerpolders. (verkooprijzen in relatie tot – wettelijk beheerste – pachtprizen te hoog).

In het begin van de zeventiger jaren is de mogelijkheid tot koop om politieke redenen stopgezet; deze situatie geldt nog steeds.

Omdat verkoop niet in het belang van de Staat wordt geacht, is het de taak van de Dienst der Domeinen deze gronden door uitgifte in pacht of erfpacht zo rendabel mogelijk te maken.

4. Agrarische domeingronden buiten de IJsselmeerpolders.

Voor deze gronden geldt in grote lijnen hetzelfde als voor de agrarische domeinen in de IJsselmeerpolders. In een verder verleden (1925) is ten aanzien van de toen aanwezige agrarische domeingronden («dotatiegronden» in West- en Midden-Brabant) ook een voorkeur tot verkoop uitgesproken. In de praktijk is daarvan bij gebrek aan serieuze belangstelling nauwelijks iets terechtgekomen. Thans geldt voor al deze gronden dezelfde beleidsbeslissing als voor die in de IJsselmeerpolders. Slechts in uitzonderingsgevallen – geïsoleerd gelegen kleine oppervlakten grond – wordt wel eens verkocht.

Ook voor deze gronden geldt, dat de verdere bemoeiingen van de Dienst der Domeinen rechtstreeks voortvloeien uit de beheerstaak van die dienst.

VI. Globale toerekening van middelen en uitgaven

Beheer van agrarische domeinen, exclusief de bedrijven in eigen beheer.

	1970	1975	1980	Begroting 1982	1983 e.v. prijspeil '82
A. Middelen					
Middelen landbouwgronden (pacht, erfpacht, jacht e.d.)	25 000 000	43 000 000	58 000 000	83 000 000	83 000 000
B. Uitgaven					
Personeel (v.w.b. beheer agrarische domeinen)	4 900 000	7 300 000	9 500 000	10 600 000	10 600 000
Materiële uitgaven rentambten (v.w.b. beheer agrarische domeinen)	750 000	1 500 000	1 200 000	2 300 000	1 800 000
Zakelijke lasten (v.w.b. beheer agrarische domeinen)	3 600 000	5 800 000	5 800 000	7 000 000	7 000 000
Uitvoering werken (v.w.b. beheer agrarische domeinen)					
Onderhoud domeingebouwen	1 700 000	3 700 000	5 400 000	6 200 000	6 200 000
Onderhoud, instandhouding, expl. domeinen	800 000	900 000	1 000 000	600 000	600 000
Bouw boerderijen e.a. opstallen	—	500 000	100 000	100 000	100 000
Verbetering gronden e.d.	2 000 000	2 300 000	4 000 000	3 300 000	3 300 000

N.B.: areaal agrarische domeinen:

1970: 76 000 ha

1982: 120 000 ha

FASE 2.

I. MOTIEVEN ONDERZOEK

1. *Historie*

De door de Dienst der Domeinen beheerde (aan derden uitgegeven) landbouwgronden van de Staat omvatten in totaal ongeveer 120 000 ha en vallen globaal uiteen in 67 000 ha hoevepacht (land + gebouwen), 12 000 ha pacht los land (zonder gebouwen) en 41 000 ha erfpacht.

Aanvankelijk werden de domeinbedrijven alleen in *pacht* uitgegeven. Bij pacht krijgt de grondgebruiker van de Staat de grond én gebouwen in gebruik. Het moge bekend zijn dat voor de pacht de regels van de Pachtwet gelden. Dit houdt onder meer in:

- een systeem van beheerste pachtprijzen: de Minister van Landbouw stelt de pachtnormen vast; de Grondkamers toetsen op basis daarvan de overeengekomen pachtprijzen;
- een continuatie- en een indeplaatsstellingsrecht van de pachter; in de praktijk komt dit hierop neer dat alleen in geval van overlijden van de pachter zonder opvolger in de zin van de Pachtwet de grond vrij van pacht komt;
- een voorkeursrecht voor de pachter bij voorgenomen verkoop van de grond, inhoudende dat de eigenaar verplicht is de grond bij voorkeur aan de pachter te koop aan te bieden (bij gebrek aan overeenstemming over de koopsom kan ofwel de eigenaar afzien van zijn verkoop-voornemen, dan wel akkoord gaan met een door de Grondkamer te taxeren waarde. In de praktijk ligt die waarde in de buurt van die in verpachte staat). Indien de pachter geen gebruik maakt van zijn voorkeursrecht kan de verpachter de grond aan een derde vervreemden. De pachtverhouding blijft dan op de grond rusten, zij het dat de nieuwe eigenaar in geval van eigen gebruik de pacht na bepaalde tijd kan beëindigen. Opgemerkt moet nog worden dat in de zeventiger jaren de markt van landbouwgronden duidelijk is uiteengevallen in één voor pachtvrije grond en één voor verpachte grond. De marktprijs van laatstbedoelde gronden ligt aanzienlijk beneden die van de vrije markt (40 à 50%).
- de Staat kan als rechtspersoon in beginsel geen beëindiging van de pachtovereenkomst op grond van eigen gebruik vorderen. Het vorenstaande betekent dat de pachters van de Staat in beginsel beschikken over een «altijddurend» recht met een sterk zakelijk karakter tegen een voor de pachter gunstige tegenprestatie.

In het begin van de 60-er jaren is de uitgiftemodaliteit van *erfpacht* geïntroduceerd. Bij erfpacht wordt een zakelijk recht op de grond verleend; de erfpachter moet zelf de woning en de bedrijfsgebouwen stichten. De grondgebruiker betaalt een canon welke gerelateerd is aan de pachtprijs voor de grond verminderd met de zakelijke lasten (voornamelijk waterschapslasten), welke voor rekening van de grondgebruiker (erfpachter) komen.

Met de uitgifte in erfpacht is begonnen in Oostelijk Flevoland bij eerste uitgifte van bedrijven. Later (1968) is ook voor zittende domeinpachters de mogelijkheid geopend om erfpachter te worden. De pachters moesten dan de door de Staat gestichte opstallen onder verrekening van de waarde overnemen.

Van de ruim 1200 erfpachters van domeinen zijn er naar schatting 350 bij eerste uitgifte van gronden in Oostelijk Flevoland erfpachter geworden. De overigen hebben hun pachtcontract omgezet in een erfpachtsovereenkomst en daarbij voor de gebouwen naar schatting f 100 mln. betaald. Aldus werd de Staat ontlast van de kosten van onderhoud en van de zakelijke belastingen

en andere eigenaarslasten. De privatiseringsgedachte heeft bij Domeinen derhalve hoog in het vaandel gestaan!

De erfpachtsuitgifte – zowel de eerste uitgifte als de omzetting van pacht in erfpacht – is een jaar of vijf geleden in beginsel gestaakt. Als gevolg van de koppeling van de canon aan de pachtprijs had de erfpachter nl. een zakelijk recht verkregen waarvoor hij niets behoefde te betalen en dat een aanmerkelijke vermogenswaarde ging vertegenwoordigen. Dit werd in de hand gewerkt door de stijging van de grondprijzen en de daarbij achterblijvende pachtprijzen. Overdrachten van erfpachtsrechten waarbij f 25 000 en meer per ha werd betaald waren geen uitzondering. Er zijn gevallen bekend dat voor een erfpachtsbedrijf meer dan 1 mln. werd ontvangen door de aftredende erfpachter.

Aangezien pogingen van Financiën tot loskoppeling van de canon opnieuw schipbreuk leden, werd de omzetting van pacht in erfpacht stopgezet en wordt de uitgifte in erfpacht van nieuwe bedrijven beperkt tot eigenaren-gebruikers die hun eigen eigendomsbedrijf op het oude land ten behoeve van het algemeen belang inleveren tegen de waarde in verpachte staat. Naast de hierdoor verkregen besparingen voor de overheid, wordt met het beschikbaar stellen van gronden in de nieuwe polder een snelle realisering van projecten op het oude land gediend. Ten slotte zij nog opgemerkt dat landbouwers die een vervangend bedrijf krijgen niet in aanmerking komen voor z.g. inkomensschadeloosstellingen. Ook dit bespaart de gemeenschap jaarlijks een miljoenenbedrag.

Tot 1965 heeft vooral de politiek zich met de verkoop van agrarische domeinen beziggehouden zonder dat er in de praktijk iets gebeurde. Men kon het niet eens worden over de verkoopvoorwaarden, de verkoopprijs en de categorieën van koopgeadigden. In 1967 werd het uitgiftebeleid onder het toenmalige kabinet aanzienlijk verruimd. In dat jaar werd het verkrijgen in eigendom van een landbouwbedrijf bij eerste uitgifte in Oostelijk Flevoland opengesteld, terwijl een jaar later de zittende pachters/erfpachters eveneens de mogelijkheid kregen om te kopen; de volgende punten dienden daarbij in acht te worden genomen:

a. *prijsvorming*. De gevraagde prijs diende aansluiting te hebben met de prijs welke op het oude land werd bedongen voor vergelijkbare bedrijven. Als basisprijs voor de beste grond in Oostelijk Flevoland werd toen een bedrag van rond f 11 000 per ha aangehouden.

b. *verkoopvoorwaarden*. Hieronder werd een bepaling opgenomen dat zonder toestemming van de Staat de koper niet binnen 10 jaar mocht doorverkopen.

c. *planologische afbakening*. Bedrijven in planologisch gevoelige gebieden (voornamelijk in de IJsselmeerpolders) konden niet worden verkocht. Globaal had dit op ongeveer 25 à 30% van de bedrijven betrekking.

d. *categorieën gegadigden*. Institutionele beleggers e.d. konden niet voor het kopen van gronden in aanmerking komen; alleen zittende pachters/erfpachters en zij die in aanmerking kwamen voor toewijzing bij eerste uitgifte van een bedrijf in Oostelijk Flevoland, zouden kunnen kopen.

In de loop van 1969 werd aan alle zittende pachters en erfpachters medegedeeld dat, indien daartegen geen planologische bezwaren zouden bestaan, zij hun bedrijf konden kopen.

In de periode 1969–1971 bleek de belangstelling voor het kopen van agrarische domeinbedrijven – zowel bij eerste uitgifte als van de zijde van de zittende pachters en erfpachters – miniem. Als oorzaken kunnen worden genoemd:

a. de vrij hoge verkoopprijzen welke moesten worden betaald in vergelijking tot de voor de desbetreffende gronden geldende lage pachtprijzen. Voor goede IJsselmeerpoldergronden was de verkoopprijs vastgesteld op ca. f 11 000 per ha waartegenover een pachtprijs van ca. f 350 per ha stond;

b. de Staat is een «veilige» verpachter.

In de loop van 1972 werd de interesse voor het kopen van een bedrijf wat groter. De verklaring hiervoor lag in het feit dat enkele kapitaalkrachtige landbouwers op domeinbedrijven een mogelijkheid ontdekten om door middel van een doorverkoopregeling waarbij formeel het vervreemdingsverbod werd ontgaan, vergroting van het door hen geëxploiteerde domeinbedrijf te realiseren. Toen deze transacties die nogal wat stof deden opwaaien, bekend werden is de verkoop van agrarische domeinbedrijven opgeschort. Tot dan was nog geen 1/2% van het totale hoeveelbezit verkocht.

2. Probleemstelling 1

Bij de beantwoording van de vraag «*kan de eigendom van de door de Dienst der Domeinen beheerde landbouwgronden van de Staat worden afgestoten*», dienen de navolgende zaken – die overigens voor een deel reeds zijdelings onder 1 hiervoor zijn aangeroerd – in de overweging te worden betrokken:

a. Het streven van de Regering om *speculatie* in met gemeenschapsgelden verkregen landbouwgronden zoveel mogelijk tegen te gaan: in de schaarse gevallen van verkoop bleek het 10-jarig doorverkoopverbod in enige gevallen te zijn ontdoken mede met speculatiebedoelingen. In de praktijk kwam het erop neer dat een afspraak werd gemaakt met een boer, van wie bekend was dat hij toe was aan beëindiging van zijn bedrijf. Deze vroeg aan de Staat zijn bedrijf te koop en maakte dan tegelijkertijd de afspraak met eerstbedoelde boer dat, zodra het bedrijf van de Staat was aangekocht, dit zou worden doorverkocht met levering over 10 jaar. De tweede koper fungeerde meestal als financier van de gehele transactie. Het zal duidelijk zijn dat bij beslissing tot afstoting van de eigendom van de gronden, of een deel daarvan een zorgvuldig beraad over te formuleren antispeculatiebedingen e.d. noodzakelijk is.

b. De noodzaak om ter oplossing van *knelpunten* op het oude land uit eigen «voorraad» compensatie te kunnen bieden: zoals reeds in fase 1 is geschetst, geschiedt dit (onder meer) door de – eerste – uitgifte van gronden onder de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de Ministers van Financiën, van Landbouw en Visserij en van Verkeer en Waterstaat. Bij de uitgifte van deze gronden dienen verschillende belangen in aanmerking te worden genomen. Door verplaatsing van boeren van het oude land naar de nieuwe polder worden op het oude land gronden vrijgemaakt ten behoeve van algemene belangen zoals van ruilverkavelingen en landinrichtingsplannen (Landbouw), natuurbescherming (CRM), stadsuitbreidingen (VoRo), industrievestigingen (EZ), wegeaanleg (VenW), militaire objecten (Defensie). De mogelijkheid om uit eigen «voorraad» compensatie in de vorm van een gebruiksrecht te bieden, helpt niet alleen mede om problemen met eigendomsverkrijging elders op te lossen, doch ook om de door de overheid te betalen (schade)vergoedingen te matigen. De boeren die een vervangend bedrijf kan worden aangeboden, komen nl. niet in aanmerking voor z.g. inkomensschadeloosstellingen. Dit bespaart de gemeenschap jaarlijks een miljoenenbedrag. Dat er in dit kader gronden in eigendom van de Staat dienen te zijn, moge inmiddels evident zijn; de vraag hoeveel gronden dit dan moet betreffen, is minder eenvoudig te beantwoorden.

c. De wenselijkheid om in eigen beheer actief mede te werken aan de uitvoering van het *landbouwstructuurbeleid*: dit betreft de percelen domeingrond die vrij van pacht of erfpacht komen. Mede als gevolg van de bescherming die de Pachtwet biedt, is het areaal dat jaarlijks pachtvrij wordt, relatief gering. Er komen ongeveer 10 bedrijven per jaar (een paar honderd ha) pachtvrij. Als gevolg van de minder gunstige economische omstandigheden mag niet verwacht worden dat dit areaal in

de komende jaren (aanzienlijk) zal toenemen. De vrijkomende gronden worden in beginsel voor twee doeleinden aangewend:

- het oplossen van knelpunten op het oude land (voornamelijk in ruilverkavelingsgebieden; zie ook b hiervoor);
- vergroting van te klein geworden domeinbedrijven (bedrijfssanering in het kader van het landbouwstructuurbeleid) ten einde te voorkomen dat in de betreffende domeingebieden te zijner tijd een ruilverkaveling nodig is, waarvoor dan weer de nodige gemeenschapsgelden nodig zijn.

De eventuele verkoop van deze verspreid in een domeincomplex liggende gronden betekent dat een soort «gatenkaas» ontstaat waardoor het interne saneringsbeleid danig wordt gefrustreerd. Een dergelijk verkoopbeleid zal op korte termijn gezien wat geld voor de staatskas opleveren, afgezien van de vraag aan wie en onder welke voorwaarden moet worden verkocht. Op wat langere termijn bekeken moet worden geconstateerd dat er opbrengsten (in de vorm van pachtpenningen e.d.) worden gederfd en dat als gevolg van de optredende versnippering in de thans vrijwel nog aaneengesloten domeincomplexen te zijner tijd herverkavelingen zullen moeten plaatsvinden met alle financiële consequenties van dien.

Domeinen tracht in eigen gelederen de structuur van de agrarische domeinbedrijven zo enigszins mogelijk te verbeteren. Vooral in de Noord-oostpolder wacht wat dit betreft nog een zware taak, omdat in deze polder ongeveer 1000 bedrijven niet groter zijn dan 24 ha. In de regio zou het «onverteerbaar» zijn indien de schaars vrijkomende gronden zouden worden aangewend voor andere doeleinden dan tot dusver gebruikelijk. Voor andere domeincomplexen geldt – zij het wellicht in wat mindere mate – hetzelfde.

d. *De geringe belangstelling voor koop:* zoals hiervoor reeds is gesteld was de belangstelling om gronden, waarvoor f 350 per ha als pacht prijs moest worden betaald, aan te kopen voor f 11 000 per ha, miniem. Met deze gegevens op de thans geldende situatie geënt, komen we op een verkoopwaarde van f 30 000 à f 35 000 per ha en een pacht prijs van maximaal f 700 per ha. Met andere woorden, de verkoopprijs is verdrievoudigd en de pacht prijs is verdubbeld. Indien dan ook nog rekening wordt gehouden met de huidige rentevoet en het niveau van de voor rekening van de eigenaar komende waterschapslasten lijkt een uitspraak over potentiële verkoopmogelijkheden niet moeilijk. Koop zal eerst dan aantrekkelijk worden indien prijzen van f 10 000 à f 15 000 per ha zouden worden gehanteerd. In de praktijk zou dit betekenen dat gebruikers van domeingronden een aanzienlijke vermogenswinst in handen wordt gespeeld, te realiseren bij doorverkoop. Voor de grotere bedrijven zullen winstbedragen van f 1 000 000 dan geen uitzondering zijn. De introductie van een verkoopmogelijkheid met vervreemdingsverboden, terugkooprechten voor de Staat en antispeculatiebedingen betekent een zodanige uitholling van het eigendomsrecht dat met grote waarschijnlijkheid de belangstelling voor koop nog minder zal worden.

3. *Probleemstelling 2*

Bovenstaande overwegingen lijken alle in meerdere of in mindere mate tegen (een volledige) privatisering te pleiten. Zouden de agrarische domeingronden niet of slechts ten dele worden afgestoten, dan dienen de specifieke taken van de Dienst der Domeinen bij het beheer van de landbouwgronden aan een nadere beschouwing te worden onderworpen. Deze worden onderscheiden naar (zie fase 1 onder IV): *beleidsbepalende en beleidsuitvoerende functies*.

A. De beleidsbepalende functie

Onder de beleidsbepalende functie wordt in dit verband verstaan het totaal van bemoeiingen met de onderwerpelijke landbouwgronden als geheel of afzonderlijk, welke de Minister van Financiën uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid in dezen of uit hoofde van de mede-verantwoordelijkheid van de hoofden van andere departementen, aan zich (c.q. de departementsleiding waaronder de Directie der Domeinen) ter behandeling en/of ter beslissing heeft voorbehouden.

In fase 1 sub IV onder «Beleidsbepaling» is nader omschreven welke concrete bemoeiingen daarmee worden bedoeld.

De invloed die van de verkoop van landbouwgronden zal uitgaan op de omvang van de overheidsbemoeiingen (i.c. die van de Dienst der Domeinen) op het beleidsbepalende vlak, zal sterk afhankelijk zijn van de mate waarin de verkoop zal plaatsvinden. In theorie is dit een «range» van 0 ha (er wordt niets afgestoten) tot 120 000 ha (alles wordt afgestoten). Gezien de mede-verantwoordelijkheid van enige ambtgenoten van de Minister van Financiën zal de verkoop van landbouwgronden ook van invloed zijn op hún bemoeiingen op het beleidsbepalende terrein.

B. De beleidsuitvoerende functie

Onder de beleidsuitvoerende functie wordt in dit verband verstaan het totaal van de bemoeiingen met de onderwerpelijke landbouwgronden dat door de Minister van Financiën aan de hoofden van de rentambten en inspecties der Domeinen ter behandeling is opgedragen of ter beslissing is overgelaten.

Een nader inzicht in aard en omvang van deze bemoeiingen is in fase 1 sub IV onder «Beleidsuitvoering» gegeven.

De motieven van deze bemoeiingen vloeien, zoals in fase 1 gezegd, rechtstreeks voort uit doelstelling en taken van de Dienst der Domeinen ten aanzien van het beheer van staatseigendommen in het algemeen en van deze landbouwgronden – gezien hun bestemming – in het bijzonder.

In verband daarmee moet gezegd worden dat zolang de landbouwgronden staatseigendom zullen zijn de Dienst der Domeinen bemoeiingen daarmee zal blijven houden.

Daarbij kan wel de vraag worden gesteld: *«zijn met behoud van deze motieven vormen van privatisering mogelijk, zo ja, hoe».*

In zijn algemeenheid moet deze vraag bevestigend worden beantwoord, in zoverre dat inderdaad bepaalde facetten van de beleidsuitvoering voor privatisering vatbaar zijn.

Daaraan moet dan worden toegevoegd dat speciaal met betrekking tot de hier bedoelde facetten van het beheer van de onderwerpelijke landbouwgronden het privatiseringsaspect al heeft meegespeeld:

- In de eerste plaats wordt hier gedoeld op de uitvoering van taken van cultuurtechnische aard (zowel onderhoud als verbetering). De feitelijke uitvoering daarvan wordt aan particulieren opgedragen. De bemoeiing van de Dienst der Domeinen beperkt zich tot het voeren van «de directie». Om enige indruk te geven omtrent de omvang van deze werken zij vermeld dat het hier gaat om een gemiddelde jaarlijkse uitgave van ca. f 4 mln.

- Daarnaast worden bouwkundige onderhoudswerkzaamheden eveneens – geheel of grotendeels – aan particuliere aannemers uitbesteed. Met deze uitbestedingen zijn jaarlijks ca. f 5,5 mln. gemoeid. Een onderzoek naar verdere privatiseringsmogelijkheden van dergelijke werkzaamheden is einde 1981 gestart.

- In de Noordoostpolder en in Oostelijk Flevoland wordt het toezicht op de jacht geheel in eigen beheer door Domeinen uitgeoefend. In overleg met alle betrokkenen is een onderzoek ingesteld naar mogelijkheden tot een andere structuur van de jachtverhuur. Als onderdeel van dat onderzoek wordt ook gezien in hoeverre het thans vanwege de Staat uitgeoefende jachttoezicht aan de jachthuursders kan worden opgedragen of overgelaten.

Voor de gronden op het oude land en in de Wieringermeer geldt die toestand al.

– Ook in een ander opzicht wordt de privatiseringsgedachte in zekere zin meegenomen. Met name wordt in gevallen van bedrijfssanering zoveel mogelijk getracht de gebouwen af te stoten, door overdracht van de gebouwen aan hetzij de nieuwe grondgebruiker dan wel een ander ten behoeve van een niet-landbouwkundige bestemming. Aldus wordt Domeinen ontlast van de kosten van onderhoud en van de zakelijke belastingen en andere eigenaarslasten. Met hetzelfde oogmerk zijn in de periode 1969–1975 ca. 850 pachtbedrijven omgezet in erfpachtsbedrijven; de erfpachters hebben daarbij de door de Staat gestichte opstallen tegen betaling (ca. f 100 mln.) overgenomen.

II. Bedrijfseconomisch onderzoek

Een overzicht van de naar schatting over 1982 aan het beheer van de landbouwgronden toe te rekenen opbrengsten en kosten volgt hierna.

1. Oppervlakte:	120 000 ha	
2. Opbrengsten:	erfpacht/pacht	f 81 200 000
	jacht en visserij	f 2 000 000 +
		f 83 200 000
3. Kosten:	personeel rentambten (v.w.b. agrarische domeinen)	f 9 300 000
	materiële uitgaven	f 1 550 000
1 2	zakelijke lasten	f 19 700 000
	onderhoud gebouwen	f 6 000 000
	onderhoud, instandhouding en exploitatie domeinen	f 600 000
	verbetering gronden	f 3 000 000 +
		f 40 150 000

¹ Hierin begrepen pseudo-waterschapslasten voor de Noordoostpolder en Oostelijk Flevoland ad f 12 700 000.

² Geen rekening gehouden met van grondgebruikers terug te vorderen bedragen wegens door hen gestichte opstallen.

III. Vergelijking situatie buitenland

Hierover zijn geen gegevens bekend.

FASE 3.

Op grond van het gestelde in fase 2 mag worden geconcludeerd dat het opstellen van privatiseringsvarianten voor de agrarische domeingronden bijzonder moeilijk is als men ervan uitgaat dat deze varianten in de praktijk enigszins bruikbaar moeten zijn. Ten aanzien van deze domeingronden moet nog een onderscheid worden gemaakt tussen:

- de nog uit te geven gronden; dit zijn de gronden in Zuidelijk Flevoland, in totaal nog 10 à 15 000 ha. (het definitieve agrarisch areaal moet nog worden bepaald);
- de door de dienst der Domeinen aan derden in de vorm van pacht of erfpacht in gebruik gegeven landbouwgronden van de Staat, in totaal ± 120 000 ha groot.

Ad a. Het is mogelijk de hier bedoelde oppervlakte grond vrij te verkopen. Aangezien deze grond nog niet geheel cultuurrijp is zou een eventuele verkoop gefaseerd moeten plaatsvinden over een periode van heden tot 1990. Ervan uitgaande dat op basis van de huidige prijzen voor de gronden f 30 à f 35 000 per ha zou worden verkregen kan van de verkoop-transacties van deze gronden gedurende 8 jaar een opbrengst van f 50 mln. per jaar worden verwacht. Hier staat wel tegenover dat dan de doeleinden welke thans worden gediend met de uitgifte van gronden in de nieuwe polder volledig zullen worden losgelaten. Dit betekent dat bepaalde activiteiten van de overheid zullen worden vertraagd c.q. in belangrijke mate duurder zullen worden. In dit verband kunnen worden genoemd ruilverkavelingen, stadsuitbreidingen, herverkavelingen enz. Boeren die bij dit soort activiteiten zullen worden betrokken, zal geen vervangend bedrijf meer kunnen worden aangeboden en zij zullen derhalve moeten worden uitgekocht.

Niet verwacht mag worden dat deze boeren belangstelling zullen hebben voor het kopen van grond, zeker niet als hiervoor z.g. vrije marktwaarde moet worden betaald.

In de periode 1969–1975 is hiermee in Oostelijk Flevoland ervaring opgedaan. De conclusie was toen dat voor het kopen van een bedrijf nauwelijks enige belangstelling was. Het moet niet uitgesloten worden geacht dat verkoop in de z.g. vrije sector wel tot resultaten zal leiden. Zoals hiervoor vermeld betekent dit het moeten opgeven van de algemene belangen welke thans met de uitgifte van de gronden worden gediend. Jaarlijks worden door overplaatsing van boeren naar Zuidelijk Flevoland – het is moeilijk aan te geven welk bedrag hier exact mee is gemoeid – voor de diverse overheidsorganen ettelijke miljoenen bespaard. Dit bedrag moet dus in mindering worden gebracht op het te ontvangen verkoopbedrag. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat als gevolg van de verkoop de gemeenschap jaarlijks ook netto pachtopbrengsten gaat derven welke kunnen worden gesteld op f 450 per ha/per jaar.

De conclusie kan derhalve zijn dat verkoop van de onderhavige gronden niet alleen in theorie maar ook praktisch mogelijk moet zijn. Tegenover het door de Staat te verkrijgen verkoopbedrag staat echter een vrij groot aantal nadelen, hierop neerkomende dat bepaalde activiteiten in andere overheidssectoren aanzienlijk duurder – jaarlijks f 20–f 30 mln. – zullen uitkomen. Totale verkoop van de hierbedoelde gronden zal voor de Staat nog wel een besparing opleveren en wel in die zin dat in het nieuwe gebied geen uitbreiding van het beheersapparaat nodig is (10 à 15 medewerkers). Bij gedeeltelijk verkoop zal hierop nauwelijks bespaard worden.

Ad b. In fase 2 is uitvoerig ingegaan op de bescherming welke de gebruikers van agrarische gronden hebben en de prijsdrukkende werking welke daarvan uitgaat. In totaal zijn ongeveer 120 000 ha agrarische domeingronden in pacht en erfpacht uitgegeven. Ter vereenvoudiging zal in het hierna volgende geen onderscheid worden gemaakt tussen in erfpacht uitgegeven en verpachte gronden. Zeer globaal gesteld komt in beginsel $\frac{3}{4}$ gedeelte van de hierboven vermelde oppervlakte voor verkoop in aanmerking. Het niet voor verkoop bestemde gedeelte, moet om uiteenlopende en voornamelijk planologische redenen staatseigendom blijven. Zoals in fase 2 uitvoerig is uiteengezet mag niet worden verwacht dat bij verkoop tegen een reële prijs en onder normale voorwaarden veel belangstelling zal bestaan bij de grondgebruikers. Uitgaande van een reële prijs zou voor de betreffende oppervlakte van 90 000 ha f 2,0 à f 2,5 mld. moeten worden gevraagd. Veronderstellende dat met een dergelijke verkoop 10 jaar zou zijn gemoeid, zou kunnen worden «gerekend» op een jaarontvangst van ruim f 200 mln. In dit verband wordt voorbij gegaan aan de effecten welke de grondtransacties zouden hebben op de grondmarkt en aan de vraag of de kredietinstellingen de nodige gelden zouden kunnen fourneren. Duidelijk moge zijn dat hier sprake is van een uitgangspositie van zuiver academische aard. Totale uitverkoop van de agrarische domeinen

zal alleen mogelijk zijn indien de vraagprijs drastisch wordt verlaagd, waarbij moet worden gedacht aan max. f 10 à f 15 000 per ha, hetgeen neerkomt op een halvering van het thans reëel te achten bedrag. Voor de Staat derhalve een kapitaalverlies in de orde van grootte van ruim f 1 mld. Liquidatie van het agrarisch domeinbestand betekent voor de Staat een blijvende opbrengstderving in de vorm van canons – en netto pachtbedragen voor een totaal van ca. f 35 mln. Op den duur staat hiertegenover een besparing op de personele kosten van de bij het beheer betrokken domein-ambtenaren van f 5 mln. per jaar. Het gaat om ± 100 arbeidsplaatsen waaronder enkele in de beleidsbepalende sfeer.

In de praktijk komt het erop neer dat een eventuele verkoop van agrarische domeinen zich zal beperken tot de jaarlijks vrij van pacht komende oppervlakte grond. Indien voorbij wordt gegaan aan de doeleinden welke thans worden gediend met deze vrijkomende percelen – zie fase 1 en 2 – kan worden uitgegaan van een potentiële verkoopmogelijkheid van rond 200 ha per jaar (opbrengst op de vrije markt f 5 mln. per jaar). Voor afslanking van het domeinapparaat hebben dergelijk betrekkelijk kleine verkopen voorlopig geen effect. Wel moet worden opgemerkt dat het domeinbeheer hierdoor niet doelmatiger zal worden. Voor wat betreft de nadelige maatschappelijke en politieke effecten wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in fase 1 en 2.

Privatisering van bepaalde facetten van de beleidsuitvoerende functie

Bij de dienst der Domeinen is tot dusver het uitgangspunt geweest dat het beleid en de controle op de uitvoering van het beheer in de dienst zelf dient plaats te vinden. Daarbij worden de uitvoerende werkzaamheden welke nodig zijn voor een goed domeinbeheer zoveel mogelijk door particulieren verricht. De bemoeiing van de dienst der Domeinen beperkt zich dan tot het voeren van «de directie».

De vraag kan worden gesteld of deze toezichhoudende functie nog voor verdere privatisering in aanmerking komt. Gedacht zou kunnen worden aan de inschakeling van instellingen en bedrijven die zich bezighouden met cultuurtechnische werken en met particuliere rentmeesterskantoren. Tegenover een eventuele afslanking van het domeinapparaat – niet vergeten mag worden dat slechts een beperkt deel van de directievoering zou kunnen worden uitbesteed – en de hiermee verband houdende kostenbesparing staan de kosten van de in te schakelen functionarissen van derden – medewerkers van de hiervoor bedoelde instellingen e.d.

Een opzichter bij voorbeeld van de Heidemij kost op jaarbasis f 100 000, een vergelijkbare functionaris bij de dienst der Domeinen kost op jaarbasis f 50 000. Inschakeling van derden bij de directievoering zou voor de Staat meer kosten met zich brengen.

Op enkele punten van het praktische domeinbeheer is een verdere privatisering het overwegen waard (onder meer jachtbeheer Noord Oost Polder (NOP) en Oostelijk Flevoland en gebouwenonderhoud). Intern wordt sinds 1981 een onderzoek ingesteld of jachtbeheer NOP en Oostelijk Flevoland en gebouwenonderhoud verder kan worden geprivatiseerd (resp. nu 18 en 15 arbeidsplaatsen) overeenkomstig het gestelde in fase 2.

8. DOMEINEN (BEDRIJVEN IN EIGEN BEHEER)

FASE 1.

I. Omschrijving onderwerp

De bedrijven in eigen beheer in de IJsselmeerpolders in beheer bij de Dienst der Domeinen

Door de Staat (Financiën, Domeinen) worden de navolgende bedrijven in eigen beheer geëxploiteerd.

	Aantal bedr.	Gemiddelde bedr.-grootte (ha)	Totale oppervlak- te cultuurgrond (ha)
<i>1. Wieringermeer</i>			
Akkerbouwbedrijven groter dan 50 ha	5	62	309
Akkerbouwbedrijven kleiner dan 50 ha	5	41	204
	10	51	513
<i>2. Noordoostpolder</i>			
Akkerbouwbedrijven 24–36 ha	6	32	193
Akkerbouwbedrijven 40–72 ha	9	54	486
Akkerbouw/tuinbouwbedr.	8	23	187
Weidebedrijven	6	38	228
	29	38	1094
<i>3. Oostelijk Flevoland</i>			
Akkerbouwbedrijven kleiner dan 37,5 ha	9	31	277
Akkerbouwbedrijven 37,5–52,5 ha	10	43	431
Akkerbouwbedrijven groter dan 52,5 ha	8	59	471
Weidebedrijven	4	49	197
Fruittelbedrijven	4	13	53
	35	41	1429

II. Omschrijving overheidsbetrokkenheid

Hieronder wordt in dit verband verstaan het door de Staat (Financiën, Domeinen) in eigen beheer exploiteren van landbouwbedrijven in de genoemde IJsselmeerpolders. De reden van de exploitatie vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën voor het beheer van de in genoemde polders gelegen agrarische domeinen welke zijn verpacht of in erfpacht uitgegeven.

De exploitatie geschiedt naar het voorbeeld van particuliere landbouwbedrijven in de polders. Op elk bedrijf is een bedrijfsleider met een ambtelijke status aanwezig. Per polder is een inspecteur met de supervisie belast. Voor de bedrijven wordt een comptabele en bedrijfseconomische administratie gevoerd door een administratieve afdeling in de Noordoostpolder (tevens belast met de administratie voor de b.i.e.b. in de Wieringermeer) en een administratieve afdeling in Oostelijk Flevoland. De Minister van Financiën laat zich met betrekking tot deze bedrijven adviseren door de «Commissie van advies voor de exploitatie van landbouwbedrijven in eigen beheer» onder leiding van een neutrale voorzitter en waarin naast ambtelijke leden vertegenwoordigers van het landbouwbedrijfsleven zitting hebben.

III. Omschrijving motieven overheidsbetrokkenheid

De doelstelling van de bedrijven in eigen beheer luidt als volgt:

1. Het verkrijgen van gegevens en inzichten omtrent de invloeden die van de technische en de algemene economische ontwikkelingen uitgaan op de bedrijfsopzet en de bedrijfsvoering in verband met het ontwerpen en inrichten van nieuwe gebieden.

2. Het verschaffen van gegevens die voor een doelmatig en verantwoord eigenaarsbeheer onmisbaar zijn en die niet op andere wijze kunnen worden verkregen.

IV. Middelen en uitgaven van de voorziening

	1970	1975	1980	Begroting 1982	1983 e.v. prijsspeil '82
A. Middelen	7 500 000	10 500 000	11 900 000	24 600 000	24 600 000
B. Uitgaven					
Personeel ⁴	3 500 000	4 200 000	5 100 000	8 100 000	8 100 000
Materieel	2 900 000	4 700 000	7 600 000	16 900 000	16 900 000
Zakelijke lasten	100 000	200 000	100 000	100 000	100 000
C. Oppervlakte/ aantal					
Totaal/ha	1 991	1 592 ¹	1 613	3 036 ^{2 3}	3 036 ³
Aantal bedrijven	59	40	39	74	74

¹ Het aantal bedrijven in de Noordoost-polder is per 1-11-'72 met ca. 1/3 verminderd, hetgeen overeenkomt met ca. 400 ha.

² Per 1-5-'81 zijn de bedrijven in Oostelijk Flevoland van de RIJP overgekomen met een totaal van 1429 ha.

³ In de cijfers van 1982 e.v. is geen rekening gehouden met de gefaseerde afstoting van 22 bedrijven, waartoe onlangs besloten is.

⁴ Inbegrepen een deel van personele uitgaven die niet onder de raming van de personele uitgaven voor de b.i.e.b. in de begroting zijn opgenomen.

FASE 2.

I. Motieven onderzoek

— De in fase 1 omschreven doelstellingen van de bedrijven in eigen beheer zijn nog steeds van kracht. De bedrijven leveren gegevens welke voor een doelmatig en verantwoord eigenaarsbeheer onmisbaar zijn. Dit is recentelijk weer gebleken uit de onlangs afgesloten pachtprijsherzieningsprocedures waarbij Domeinen met het gehele pachtersfront in de IJsselmeerpolders (2800 boeren) werd geconfronteerd. Door Domeinen is daarbij doeltreffend gebruik gemaakt van praktijkmateriaal ontleend aan de bedrijven in eigen beheer. Op andere wijze kan Domeinen deze gegevens niet verkrijgen. Door het Landbouw Economisch Instituut worden namelijk gegevens over de bedrijfsresultaten in de IJsselmeerpolders niet afzonderlijk gepubliceerd.

Wel kan de vraag worden gesteld in welke mate de Staat bedrijven in eigen beheer moet blijven exploiteren, dit bezien in het licht van de doelstellingen. Toetsing aan deze doelstellingen heeft duidelijk gemaakt dat de bedrijfstypen met een ingewikkelde bedrijfsstructuur qua opzet en bedrijfsvoering onvoldoende representatief kunnen worden geacht voor soortgelijke door Domeinen in pacht en erfpacht uitgegeven bedrijven. Het

gaat hier met name om de gemengde akkerbouw-/tuinbouwbedrijven, de weide- en de fruitteeltbedrijven. Deze bedrijven zijn onvoldoende representatief geworden omdat door diverse factoren de Staatsexploitatie van deze bedrijven als structureel verliesgevend is te beschouwen.

– Eind februari jl. heeft de Minister van Financiën besloten om in een tijdsbestek van ten hoogste vijf jaar in de Noordoostpolder en in Oostelijk Flevoland de genoemde bedrijfsgroepen af te stoten waarmee een situatie wordt bereikt waarin – zoals thans in de Wieringermeer – het EB-areaal uitsluitend uit akkerbouwbedrijven bestaat.

Deze laatste bedrijfsgroep levert voldoende financieel perspectief. Exploitatie in eigen beheer van de akkerbouwbedrijven levert de Staat globaal het dubbele op van hetgeen in geval van verpachting aan pachtprizen zou worden ontvangen.

Als onderdeel van het eigenaarsbeheer valt in het bijzonder te noemen het *pachtprijsbeleid*. Het belang van de aan de b.i.e.b. ontleende gegevens voor het door de Dienst der Domeinen te voeren pachtprijsbeleid in de IJsselmeerpolders is aanmerkelijk. Volgens artikel 3, lid 3, van de Pachtwet moeten de pachtprizen in een redelijke verhouding staan tot de bedrijfsuitkomsten bij een behoorlijke bedrijfsvoering. Dit houdt in dat de pachtwaarde verband moet houden met de opbrengstmogelijkheden van de grond met inachtneming van de bij de realisatie van die opbrengsten te maken kosten. Op basis van een vergelijking van b.i.e.b.-gegevens met de kg- en geldopbrengsten over een reeks van jaren in de belangrijkste akkerbouwgebieden van Nederland (noordelijk kleigebied, zuidwestelijk kleigebied en de «IJsselmeerpolders en droogmakerijen») kon in de bovenbedoelde pachtprisherschzieningsprocedures onder meer worden aangetoond dat in de IJsselmeerpolders de hoogste fysieke geldopbrengsten per ha van de gewassen, alsmede de beste bedrijfsresultaten worden behaald.

II. Bedrijfseconomisch onderzoek

– Hierna volgt een exploitatieoverzicht op bedrijfseconomische basis van de bedrijven in eigen beheer in de IJsselmeerpolders over het verslagjaar 1 mei 1980 tot 1 mei 1981.

	A. Akkerbouwbedrijven				B. Gemengde bedrijven	C. Weidebedr.			D. Fruitteelt- bedrijven	Totaal generaal
	W'meer	N.O.P.	O.Fl.	totaal	N.O.P.	N.O.P.	O.Fl.	totaal	O.Fl.	
1. Algemeen										
Aantal bedrijven	10	15	27	52	8	6	4	10	4	74
Oppervlakte in ha	513	679	1 179	2 371	187	228	197	425	53	3 036
2. Opbrengsten										
Akkerbouwprod.	3 798 000	4 678 000	8 953 000	17 429 000	1 713 000	7 000	—	7 000	—	19 149 000
Melk en voedergewassen	—	—	—	—	99 000	1 852 000	1 973 000	3 825 000	—	3 924 000
Omzet en aanwas	—	—	—	—	23 000	310 000	331 000	641 000	22 000	686 000
Fruit	—	—	—	—	—	—	—	—	782 000	782 000
Werk voor derden	125 000	137 000	716 000	978 000	51 000	4 000	21 000	25 000	—	1 054 000
Overige opbrengsten	46 000	24 000	28 000	98 000	27 000	18 000	9 000	27 000	8 000	160 000
Totale opbrengsten	3 969 000	4 839 000	9 697 000	18 505 000	1 913 000	2 191 000	2 334 000	4 525 000	812 000	25 755 000
3. Kosten										
Arbeidskosten	426 000	596 000	813 000	1 835 000	187 000	302 000	350 000	652 000	393 000	3 067 000
Werk voor derden	230 000	372 000	1 114 000	1 964 000	363 000	64 000	38 000	102 000	24 000	2 714 000
Verkoop- en opslagkosten	130 000	118 000	—	—	55 000	—	—	—	206 000	—
Werktuigen en trekkers	562 000	644 000	1 317 000	2 523 000	231 000	209 000	326 000	535 000	94 000	3 383 000
Zaaizaad en pootgoed	431 000	403 000	603 000	1 437 000	457 000	8 000	7 000	15 000	1 000	1 910 000
Meststoffen	236 000	342 000	487 000	1 065 000	113 000	146 000	145 000	291 000	4 000	1 473 000
Bestrijdingsmiddelen	174 000	353 000	565 000	1 092 000	119 000	10 000	8 000	18 000	73 000	1 302 000
Rundvee en overige levende have	—	—	11 000	11 000	52 000	827 000	1 040 000	1 867 000	—	1 930 000
Pacht en overge kosten grond en gebouwen	507 000	713 000	1 383 000	2 603 000	242 000	325 000	310 000	635 000	214 000	3 694 000
Inspectie en administratie	97 000	88 000	151 000	336 000	24 000	30 000	25 000	55 000	7 000	422 000
Overige bedrijfskosten	243 000	324 000	517 000	1 084 000	164 000	78 000	85 000	163 000	36 000	1 447 000
Totale kosten	3 036 000	3 953 000	6 961 000	13 950 000	2 007 000	1 999 000	2 334 000	4 333 000	1 052 000	21 342 000
4. Arbeidsopbrengst					neg.				neg.	
Ondernemer	933 000	886 000	2 736 000	4 555 000	(94 000)	192 000	—	192 000	(240 000)	4 413 000
5. Kostenbedrijfsleiding	696 000	981 000	1 809 000	3 486 000	508 000	454 000	292 000	746 000	261 000	5 001 000
6. Saldo voor Staat der Nederlanden (excl. incidentele baten en lasten)	237 000	neg. (95 000)	927 000	1 069 000	neg. (602 000)	neg. (262 000)	neg. (292 000)	neg. (554 000)	neg. (501 000)	neg. (588 000)

Opmerkingen:

1. Van de 4 categorieën zullen de categorieën B, C en D afgestoten worden (22 bedrijven).

2. Voor de categorie (D) fruitteeltbedrijven zijn de cijfers '79/'80 opgenomen.

– De b.i.e.b. dienen op dezelfde wijze te worden geëxploiteerd als vergelijkbare particuliere bedrijven. De berekening van de uitkomsten van de b.i.e.b. geschiedt daarom geheel volgens de LEI-methode. Er mag dan ook in zijn algemeenheid van worden uitgegaan, dat de gemiddelde uitkomsten van de b.i.e.b. representatief zijn voor de gemiddelde uitkomsten van vergelijkbare particuliere bedrijven. Binnen een bepaalde bedrijfsgroep kunnen de uitkomsten per bedrijf sterk uiteenlopen. Ook in de particuliere sector is dit het geval.

Voor het bepalen van statistisch betrouwbare gemiddelden van behaalde financiële resultaten is volgens het LEI een groepsomvang van 30 à 35 bedrijven noodzakelijk. Geen van de thans voorkomende groepen b.i.e.b. in de polders voldoet hieraan, zelfs het totaal van de akkerbouwbedrijven per polder niet. Het totaal aantal akkerbouwbedrijven in de drie IJsselmeerpolders is echter wel toereikend om een betrouwbare schatting te maken van het gemiddelde inkomen van de grotere akkerbouwbedrijven in deze polders gezamenlijk.

De gegevens van de akkerbouwbedrijven in eigen beheer kunnen in beginsel niet in alle opzichten dienen voor het eigenaarsbeheer met betrekking tot de niet-akkerbouwbedrijven. Op zich zou het daarom aanbeveling verdienen in de verschillende polders weidebedrijven, gemengde bedrijven en fruitteeltbedrijven in eigen beheer te exploiteren. Omdat de hierbedoelde bedrijven in eigen beheer echter qua opzet en bedrijfsvoering onvoldoende representatief waren voor soortgelijke in pacht en erfpacht uitgegeven bedrijven gaven de uitkomsten daarvan geen betrouwbaar beeld meer van de inkomensmogelijkheden van de particuliere bedrijven.

Aanpassing van de opzet en de bedrijfsvoering van de bedrijven in eigen beheer, waarmee wellicht weer positieve resultaten zouden kunnen worden verkregen, is niet mogelijk gebleken in verband met diverse factoren van structurele aard, welke inherent zijn aan de eigen exploitatie-opzet.

Bij de akkerbouwbedrijven ligt dit duidelijk anders. Zoals eerder vermeld zijn de bedrijfsresultaten van de LEI-bedrijven per individuele IJsselmeerpolder niet beschikbaar. Ook uit andere bronnen (boekhoudbureaus, consultants en proefbedrijven) kunnen de benodigde gegevens niet worden verkregen. Een kostenvergelijking is derhalve niet mogelijk.

III. Vergelijking situatie buitenland

Hierover is geen materiaal beschikbaar.

FASE 3.

Privatiseringsvarianten

Als privatiseringsvarianten ten aanzien van de 74 door de Dienst der Domeinen in eigen beheer geëxploiteerde landbouwbedrijven in de IJsselmeerpolders kunnen worden onderscheiden:

1. de volledige opheffing van de 74 Eigen-beheer (EB)-bedrijven;
2. handhaving van het instituut van de eigen exploitatie als zodanig, doch met opheffing van die bedrijfsgroepen welke qua opzet en bedrijfsvoering niet langer als voldoende representatief zijn te beschouwen voor soortgelijke in pacht en erfpacht uitgegeven bedrijven.

Ad 1. Algemeen

De eigen exploitatie van de 74 landbouwbedrijven in de IJsselmeerpolders vervult in tweeërlei opzicht een functie bij het beheer in die polders van

ongeveer 90 000 ha (2850 boerderijen) in pacht of erfpacht uitgegeven landbouwgronden en wel:

- a. het verkrijgen van betrouwbare gegevens over bedrijfsresultaten (kg-opbrengsten per ha, geldopbrengsten en kosten per ha en per bedrijf), welke niet uit andere bron beschikbaar zijn;
- b. het uit eigen land verkrijgen van ervaringsgegevens met betrekking tot de bedrijfsvoering van landbouwbedrijven.

Ad a. Deze gegevens zijn in hoofdzaak van belang voor het door de eigenaar/verpachter met inachtneming van het Pachtnormenbesluit te voeren pacht prijsbeleid.

Ad b. Aan de hand van dergelijke uit eigen praktijk verkregen informatie is de domeinbeheerder in staat met de ontwikkelingen in de landbouw voeling te houden, hetgeen van nut is bij de beslissing over het al of niet verrichten of toestaan van de volgende handelingen:

- het uitvoeren van cultuurtechnische werken (drainage, infiltratie, egalisatie, mengwoelen) voor de instandhouding of verbetering van de bodemvruchtbaarheid,
- het treffen van specifieke cultuurmaatregelen zoals grondontsmetting en groenbemesting,
- wijziging in de – agrarische – bestemming van de gronden (bij voorbeeld vermindering grasland, teelt bijzondere gewassen),
- investeringen in grond en/of gebouwen door de grondgebruikers,
- de bestemming en toewijzing van gronden bij bedrijfsbeëindiging.

Overigens versterkt het boer-zijn onder de boeren ook de (onderhande-
lings-)positie van de domeinbeheerder tegenover de individuele boeren,
het landbouwbedrijfsleven, de Grondkamer(s) en de Centrale Grondkamer.
Het wegvallen van de eigen exploitatie als informatiebron voor de domein-
beheerders zal een doelmatig eigenaarsbeheer in negatieve zin beïnvloeden.
Het is niet mogelijk dit in geld uit te drukken.

De functionele reductie van de overheidsbemoeienis

De volledige opheffing van de 74 EB-bedrijven zal tot gevolg hebben dat de Dienst der Domeinen niet langer landbouwbedrijven in eigen beheer zal exploiteren en dat derhalve de gronden met gebouwen worden geplaatst onder het beheersregime van die dienst ten aanzien van landbouwgronden van de Staat (zie onderzoek privatisering van het beheer door de Dienst der Domeinen ten aanzien van landbouwgronden).

De financiële/bedrijfseconomische effecten voor de overheid

De slechte bedrijfsresultaten in de laatste jaren van een aantal bedrijfs-
groepen zijn voor de Minister van Financiën aanleiding geweest te besluiten tot een vrij drastische inkringing van het aantal EB-bedrijven. Bij volledige opheffing van het EB-areaal worden tevens de voor de Staat winstgevende akkerbouwbedrijven afgestoten.

Consequenties voor de werking van de markt

Het verpachte areaal kan met een volledige afstoting van het EB-areaal met + 3000 ha worden vergroot. Op de markt van landbouwprodukten zal dit geen effect hebben.

Maatschappelijke effecten

Bij de bedrijven in eigen beheer zijn de volgende medewerkers betrokken:

bedrijfsleiders	74
c.a.o.-medewerkers op de bedrijven	54
administratie en inspecteurs	14
Totaal	142

Tot dusver is het gebruikelijk geweest dat bij afstoting van EB-bedrijven de zittende bedrijfsleiders in de gelegenheid werden gesteld hun bedrijf te pachten. Er kan van worden uitgegaan dat indien de hierbedoelde 74 bedrijven aan de bedrijfsleiders in pacht zouden worden aangeboden het merendeel hiervan gebruik zou maken. De overige bedrijfsleiders (10 à 20) zouden moeten afvloeien (VUT of wachtgeld).

Van de c.a.o.-medewerkers kan wellicht een deel in dienst treden bij de toekomstige pachters; van de overigen zullen de jaarcontracten niet worden hernieuwd. De 2 inspecteurs en de 12 medewerkers van de administratie zullen moeten worden ontslagen.

Tijdspad van mogelijke realisering

Het tempo zal afhankelijk zijn van de praktische mogelijkheden en het ter zake te voeren personeelsbeleid.

Ad 2. Algemeen

Voor de argumentatie van deze variant wordt verwezen naar het antwoord van de Minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer naar aanleiding van een interpellatie van het Tweede-Kamerlid de heer Waalkens (bijlage 1).

Effecten

De afstotingsoperatie van 22 EB-bedrijven is in volle gang; getracht wordt per 1 mei 1983 de zaak te hebben afgerond. Verwacht wordt dat de te handhaven EB-bedrijven (akkerbouwbedrijven) ongeveer het dubbele zullen opbrengen van verpachting. In geld uitgedrukt komt dit neer op een batig saldo voor de Staat van f 1 à 2 mln. per jaar.

Wat de personele consequenties van de partiële afstoting betreft wordt nog opgemerkt dat het merendeel van de bedrijven aan een bedrijfsleider kan worden verpacht. Enkele bedrijfsleiders (ten hoogste 5) zullen gebruik maken van de VUT-regeling of met reorganisatie-ontslag gaan. Voor de c.a.o.-medewerkers is de situatie minder gunstig; van de in totaal 16 medewerkers zullen er waarschijnlijk 7 niet meer op het te verpachten bedrijf nodig zijn. Deze inkrimping zal op wat langere termijn gevolgen voor de omvang van de administratie hebben.

Onderwerp: Vragen van het lid van de Tweede Kamer, de heer Waalkens, over de inkrimping van het aantal bedrijven in eigen beheer in de IJsselmeerpolders.

Onder verwijzing naar uw bovengenoemde brief en ten gevolge op mijn brief van 19 mei jl., nr. 382–6453, deel ik u het volgende mede.

Door de dienst der Domeinen van mijn Ministerie worden thans in de IJsselmeerpolders nog de volgende landbouwbedrijven in eigen beheer geëxploiteerd.

	Aantal bedr.	Gemiddelde bedr.-grootte (ha)	Totale oppervlak- te cultuurgrond (ha)
<i>1. Wieringermeer</i>			
Akkerbouwbedrijven groter dan 50 ha	5	62	309
Akkerbouwbedrijven kleiner dan 50 ha	5	41	204
	10	51	513
<i>2. Noordoostpolder</i>			
Akkerbouwbedrijven 24–36 ha	6	32	193
Akkerbouwbedrijven 40–72 ha	9	54	486
Akkerbouw/tuinbouwbedr.	8	23	187
Weidebedrijven	6	38	228
	29	38	1094
<i>3. Oostelijk Flevoland</i>			
Akkerbouwbedrijven kleiner dan 37,5 ha	9	31	277
Akkerbouwbedrijven 37,5–52,5 ha	10	43	431
Akkerbouwbedrijven groter dan 52,5 ha	8	59	471
Weidebedrijven	4	49	197
Fruittelbbedrijven	4	13	53
	35	41	1429

Voor de bedrijven in eigen beheer geldt o.m. als doelstelling het verschaffen van gegevens welke nodig zijn voor een doelmatig en verantwoord eigenaarsbeheer en welke niet op andere wijze kunnen worden verkregen. Recentelijk is opnieuw gebleken dat de dienst der Domeinen over de hier bedoelde gegevens niet op andere wijze kan beschikken. Desgevraagd is door het Landbouw Economisch Instituut medegedeeld, dat gegevens over de bedrijfsresultaten in de IJsselmeerpolders niet afzonderlijk worden gepubliceerd en dat ook inzage daarvan aan Domeinen niet mogelijk is ingevolge daarover gemaakte afspraken met de landbouworganisaties.

Voor de verwezenlijking van de opzet is het noodzakelijk dat de bedrijven in eigen beheer worden geëxploiteerd als bestaande particuliere bedrijven. Duidelijk is geworden dat het voor de Staat bijzonder moeilijk is bedrijfstypen met een ingewikkelde structuur qua opzet en bedrijfsvoering overeenkomstig soortgelijke door Domeinen in pacht en erfpacht uitgegeven bedrijven te exploiteren. Het gaat hier met name om de gemengde akkerbouw-/tuinbouwbedrijven, de weidebedrijven en de fruittelbbedrijven. De Staatsexploitation van deze bedrijven is door diverse factoren als structureel verliesgevend te beschouwen. Ik heb daarom besloten om in een tijdsbestek van ten hoogste vijf jaar in de Noordoostpolder en in Oostelijk Flevoland de bedrijfsgroepen akkerbouw/tuinbouw, weidebouw en fruittelb af te stoten. Hiermee wordt een situatie bereikt zoals thans in de Wieringermeer,

waar het eigen beheersareaal uitsluitend uit grotere akkerbouwbedrijven bestaat. Deze bedrijven zullen naar mijn mening de dienst der Domeinen voldoende informatie verschaffen voor het te voeren eigenaarsbeheer. Tevens zullen naar mijn mening de overblijvende bedrijven in eigen beheer voldoende financieel perspectief bieden. De af te stoten bedrijven zullen zoveel mogelijk onder redelijke overnamevoorwaarden worden verpacht aan de zittende bedrijfsleiders. Enkele oudere bedrijfsleiders die niet voor het pachten van een bedrijf in aanmerking willen komen zullen gebruik maken van bestaande regelingen voor ambtenaren als VUT en wachtgeld. De vrijkomende bedrijven welke niet worden verpacht aan een bedrijfsleider zullen worden gebruikt voor bedrijfssanering in de betreffende polder.

De Minister van Financiën,

6 juni 1982

9. WAARBORG

FASE 1

1. Omschrijving onderwerp

Ingevolge de Waarborgwet 1950 (Stb. 1962, 367) keurt de Dienst van de Waarborg platina, gouden en zilveren voorwerpen en voorziet deze van rijksstempelmerken, waaronder het gehaltemerk dat één van de wettelijk vastgestelde gehalten aangeeft. Verder verricht deze dienst op verzoek gehalteproeven welke geen waarborg ten gevolge hebben. Daarnaast verstrekt die dienst regelmatig informatie op het gebied van edelmetaal aan particulieren alsook aan de belastingdienst en andere overheidsorganen.

De ambtenaren van de Waarborgdienst zijn voorts belast met de controle op de naleving van de in de wet aan de desbetreffende ondernemers opgelegde verplichtingen.

2. Omschrijving overheidsbetrokkenheid met de voorzieningen

De Dienst van de Waarborg omvat 7 kantoren, gevestigd in de gemeenten Amsterdam, 's-Gravenhage, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Rotterdam, Schoonhoven en Utrecht. Deze kantoren ressorteren onder de directeur der rijksbelastingen te Utrecht (beheers- en toezichtsfunctie). Het algemeen beleid inzake de toepassing van de wet berust bij de Directie Verbruiksbelastingen van het ministerie.

3. Omschrijving motivering overheidsbetrokkenheid

De keuring en stempeling (de waarborg) van platina, gouden en zilveren voorwerpen heeft ten doel het publiek en de handel te beschermen tegen al dan niet opzettelijke misleiding met betrekking tot de metaalsoort en het gehalte van de voorwerpen. De huidige overheidsbetrokkenheid spruit voort uit de historie (vroeger belasting – thans retributie).

4. Kosten/opbrengsten van de voorziening

Ter zake van de waarborg wordt een waarborgrecht geheven, waarvan de tarieven in beginsel zijn afgestemd op de uitgaven welke door de waarborg worden veroorzaakt. Voor gehalteproeven welke geen waarborg ten gevolge hebben worden essaailonen geheven; deze lonen zijn in beginsel vastgesteld op bedragen welke de kostende prijs zoveel mogelijk nabij komen.

Hierna volgt een overzicht van de opbrengst en de kosten in de daarbij aangegeven jaren.

Jaar	Opbrengst	Kosten
1970	f 2 844 000	f 2 500 000
1975	f 1 480 000	f 3 800 000
1980	f 2 930 000 ¹	f 5 900 000
1982 (begroting)	f 2 800 000	f 6 100 000

¹ Het verbroken evenwicht is veroorzaakt door het sterk teruggelopen aanbod van te keuren voorwerpen.

De begroting van de opbrengst voor 1982 was gebaseerd op oude tarieven. De tarieven voor het waarborgrecht en voor het essaailoon zijn eind 1981 fors verhoogd. De in verband daarmee gecorrigeerde begroting voor 1982 geeft thans een opbrengst aan van f 5 342 000.

Het personeelsbestand van de waarborgdienst op 1 januari 1982 is 82 man. Voor 1983 is het personeelsbestand begroot op 73 man. Door de afvloeiing van personeel mag worden verwacht dat de kosten voor 1982 en 1983 lager zullen uitkomen dan het voor 1982 geraamde bedrag. De uitgaven zullen daardoor weer volledig worden gedekt door de middelen.

FASE 2

1. Motieven onderzoek

– Vanaf de 16de eeuw was de keuring van gouden en zilveren voorwerpen in handen van gilden. In 1813 is de keuring een taak van de rijksoverheid geworden. Daarbij speelde een rol het sindsdien ingeslopen oneigenlijke recht van belastingen op gouden en zilveren voorwerpen, hetgeen toen als een voorname bron van inkomsten gold. Het feit dat naast de keuring op gouden en zilveren voorwerpen de belastingheffing een belangrijke doelstelling was, heeft ertoe geleid dat de staatswaarborg organisatorisch onder de belastingdienst is komen te vallen.

Sinds 1953, de datum waarop de huidige waarborgwet in werking is getreden, is het fiscale karakter uit de wet verdwenen. Daardoor verdween tevens één van de motieven waarom de waarborg een overheidstaak is. De oorspronkelijke zorg – een publieksgarantie – is gehandhaafd en zelfs nog uitgebreid door ook platina voorwerpen daarin te betrekken.

In opdracht van de directeur-generaal der Belastingen heeft een in 1969 ingestelde Werkgroep Waarborg een studie verricht naar het doel, de taak, het nut en het belang van de waarborg, zowel voor de overheid, de industrie en handel als de consument. Die werkgroep geeft in het in januari 1973 uitgebrachte eindrapport als haar mening onder meer het volgende weer:

«In tegenstelling tot veel andere goederen is het bij platina, gouden of zilveren voorwerpen niet mogelijk voor de consument de kwaliteit van deze voorwerpen zintuigelijk te beoordelen. Voor de juistheid van het gehalte aan platina, goud of zilver is het merk van een onafhankelijke instantie de beste garantie. De rijkskeurmerken bevorderen bij de fabricage van en de handel in voorwerpen van edelmetaal de goede verhoudingen in deze branche, voorkomen oncontroleerbaar bedrag en oneerlijke concurrentie. Daarnaast zijn aankopen van edelmetaal in belangrijke mate «eenmalige» aankopen. De voorwerpen blijven soms geslachtenlang in dezelfde families, voor wie zij een zeer hoge ideële waarde vertegenwoordigen, waarbij veel belang wordt gehecht aan keur- en meestertekens in verband met het vaststellen van echtheid en ouderdom.

De rijkskeurmerken werken stimulerend op de export van voorwerpen van edelmetaal. In het buitenland, vooral in de Verenigde Staten, hecht men zeer veel waarde aan deze keurmerken en men importeert bij voorkeur voorwerpen welke van deze merken zijn voorzien. Politie, musea, verzekeringsmaatschappijen baseren zich bij waardebepalingen van edelmetalen voorwerpen, identificatie daarvan e.d. op de rijkskeurmerken.

Het behoeft op grond hiervan naar het inzicht van de werkgroep geen betoog dat het waarborgen van belang is voor de consument, de bonafide handel en andere groepen en instellingen van de maatschappij. De werkgroep meent dan ook dat het aanschaffen van het waarborgstelsel geen aanbeveling verdient».

Van de hierboven genoemde motieven kan men zich afvragen in hoeverre zij nu nog gelden. Enerzijds is de gegeven garantie een waardevolle zaak, hoewel ook daarbij kanttekeningen te maken zijn. Zo dient bedacht te

worden dat bij voorbeeld voor antiek of edelstenen ook geen garantie bestaat. Door de desbetreffende bedrijfstakken wordt ook geen druk uitgeoefend dat hiervoor een waarborg wordt ingesteld. Anderzijds is het de vraag of deze garantie alleen op de huidige wijze tot zijn recht kan komen.

In Nederland fungeren op dit moment immers een aantal andere waarmerken die ook redelijk voldoen (Wolmerk, Kema bij voorbeeld). Daarbij komt dat, wanneer een dergelijk merk aan een produkt wordt gegeven, particulieren en consumentenorganisaties de mogelijkheid hebben de fabrikant c.q. de organisatie die het waarmerk uitgeeft, wegens onrechtmatige daad voor de rechter te slepen.

Indien de waarborgtaak door een andere instantie dan de overheid wordt verricht rijst de vraag in hoeverre aan een dergelijke instantie vertrouwen zal worden geschonken, gezien de verhoudingen binnen het edelmetaalvlak met zijn vele internationale verbindingen.

– Bij een privatisering van de Dienst van de Waarborg zijn een tweetal situaties denkbaar, te weten:

- a. verzelfstandiging;
- b. uitbesteding.

Ad a. Verzelfstandiging van de dienst is in principe mogelijk, doch het is niet denkbeeldig dat de daarvoor noodzakelijke aanpassing van de organisatie e.d. van deze relatief kleine (± 75 man) en gespecialiseerde dienst voor de dienst als zodanig kostenverhogend kan werken.

De beheerstaken en de personele zorg zijn nl. thans ondergebracht bij grote eenheden van het ministerie, die op deze gebieden deskundig zijn en de werkzaamheden voor de waarborgdienst slechts in deeltijd verrichten. Waar, zoals in onderhavig geval sprake van is, in principe het proftijtbeginsel wordt toegepast en kostendekkende tarieven in rekening worden gebracht, kan het mogelijk nadeel van deze kostenverhoging worden ondervangen. Voor de consument zou een en ander wel zij het minimaal kostenverhogend kunnen werken.

Ad b. De uitbesteding van de waarborg, met behoud van de verantwoordelijkheid door de overheid, zou kunnen plaatsvinden aan een privaatrechtelijke organisatie zoals aanwezig binnen het bedrijfsleven c.q. aldaar tot stand te brengen. Een andere mogelijkheid is het ter hand nemen van de waarborg door het bedrijfsleven. Of een uitbesteding, in welke vorm dan ook, voor het bedrijfsleven uit financieel oogpunt aantrekkelijk is valt op voorhand moeilijk te beoordelen. Een groot praktisch probleem is dat buiten de waarborgdienst thans niet de nodige kennis en de apparatuur aanwezig is voor het keuren van edelmetalen voorwerpen. Deze zal moeten worden opgebouwd en/of moeten worden overgedragen. In een overgangsfase is het niet uitgesloten dat het keurmerk (tijdelijk) aan betrouwbaarheid zal inboeten.

Ook organisaties die zich met materiaalonderzoek bezig houden (zoals TNO en het Laboratorium van het Ministerie van Financiën) beschikken niet over die specifieke kennis. Bij het ontbreken van een staatswaarborg is het niet geheel zeker of de Federatie Goud en Zilver in staat is (kennis, controlemogelijkheden) dezelfde bescherming te geven als de overheid. Het is discutabel in hoeverre het noodzakelijk is dat inderdaad dezelfde mate van garantie gegeven wordt.

Gelet op de negatieve reacties van de zijde van zowel het bedrijfsleven (Federatie Goud en Zilver) als de consumentenorganisaties (Consumentenbond en Konsumenten Kontakt) op een voornemen van enige jaren geleden om kleine zilveren massa-artikelen niet langer van een waarborgteken te voorzien, moet niet worden uitgesloten dat het beëindigen van de diensten van de waarborg in z'n huidige vorm bij deze belanghebbenden op grote bezwaren zal stuiten.

– De Dienst van de Waarborg verricht ook gehalteproeven op edelmetaal in bij voorbeeld baren. Op dit punt treedt zij min of meer in concurrentiepositie met een tweetal hier te lande gevestigde essaaibedrijven, die deze werkzaamheden ook verrichten.

2. Bedrijfseconomisch onderzoek

– De tarieven van het waarborgrecht zijn 1 oktober 1981 verhoogd en de tarieven van de essaailonen op 1 november 1981. De verwachting voor 1982 is dat de kosten van de waarborgdienst ($\pm$ 6 miljoen) volledig worden gedekt door de opbrengsten van het waarborgrecht en het essaailoon (wettelijk uitgangspunt).

– De kosten van de voorzieningen van de waarborgdienst zijn niet vergelijkbaar, daar die voorzieningen niet elders worden verstrekt. Wel vergelijkbaar zijn de kosten verbonden aan het verrichten van gehalteproeven welke geen waarborg ten gevolge hebben (bij voorbeeld edelmetaal in baren). De daarvoor te heffen essaailonen zijn afgestemd op die van de twee essaaibedrijven die ook zodanige onderzoeken verrichten.

– Met betrekking tot het merendeel der voorzieningen van de Waarborgdienst is derhalve geen sprake van een «competitive market», zodat geen vergelijkingsmateriaal aanwezig is ten behoeve van privatisering. Een privatisering voor de te verrichten gehalteproeven (essaai) is in principe mogelijk (opbrengst f 400 000 per jaar) door het afstoten van deze taak aan het bedrijfsleven. Praktisch bezwaar daartegen zal zijn dat de capaciteit bij de daarvoor in aanmerking komende bedrijven thans onvoldoende is terwijl de prijzen dan wellicht zullen stijgen. Ook het vertrouwen van de opdrachtgevers in de waarborgdienst speelt hierbij een rol. Belangrijke opdrachtgevers, zoals bij voorbeeld PTT en Philips geven op dit punt de voorkeur aan de waarborgdienst.

3. Vergelijking situatie in het buitenland

In de meeste Europese landen bestaat een Staatswaarborg met een verplicht preventief controlestelsel. Dit zijn naast Nederland, Frankrijk, Ierland, Zweden, Zwitserland, Finland, Oostenrijk, Griekenland, Portugal en Malta. Sinds een wetswijziging van 1975 kan ook Groot-Brittannië tot deze landen gerekend worden.

Denemarken en Noorwegen kennen naast een fabrikantenwaarborg tevens een staatswaarborg; Duitsland en Italië kennen alleen een fabrikantenwaarborg. Onder fabrikantenwaarborg wordt verstaan het stelsel waarbij de producent zelf de gehalteaanduidingen op de voorwerpen aanbrengt en waarbij repressief toezicht door het Rijk plaatsvindt.

In het kader van de EG zal te gelegener tijd tot een harmonisatie van de verschillende waarborgstelsels moeten worden gekomen.

FASE 3

Met betrekking tot de Dienst van de Waarborg zijn de volgende privatiseringsvarianten denkbaar:

1. Overdracht aan een privaatrechtelijke organisatie onder toezicht van de overheid.
2. Overdracht aan een privaatrechtelijke organisatie zonder overheidsbemoediging.
3. Overdracht aan de individuele ondernemers met repressief toezicht van de overheid.
4. Verzelfstandiging van de Waarborgdienst.

In een variant met overdracht aan individuele ondernemers zonder bemoeienis van de overheid of een privaatrechtelijke organisatie lijkt een afdoende toezicht moeilijk haalbaar. Onder dergelijke omstandigheden kan een waarborggarantie niet worden gehandhaafd.

Ad 1

– Bij deze variant wordt de keuring en de stempeling van platina, gouden en zilveren voorwerpen verricht door de desbetreffende organisatie. Dit zou de Federatie goud en zilver kunnen zijn; echter een nieuw te creëren organisatie waarin de consumentenorganisaties eveneens vertegenwoordigd zijn is niet ondenkbaar. De overheidsbemoeienis beperkt zich hierbij tot de thans reeds bestaande controletaak en tot het toezicht op de uitvoering van de waarborg door de betrokken organisatie.

– De kosten van de voorziening zullen voor de desbetreffende organisatie wellicht lager zijn dan thans voor de waarborgdienst omdat de toezichthoudende functie ten laste van de overheid blijft. Voor de overheid valt de dekking van die kosten echter weg.

– Voor de werking van de edelmetaalmarkt zijn er theoretisch geen consequenties omdat het overheidstoezicht, zij het in een andere vorm, blijft bestaan. Of dit in feite ook zo door de belanghebbenden zal worden ervaren is niet met zekerheid te zeggen.

Ad 2

– Bij deze variant wordt de keuring en de stempeling van platina, gouden en zilveren voorwerpen zowel als de controle en het toezicht op de uitvoering en naleving van de waarborgbepalingen verricht door de privaatrechtelijke organisatie.

– Verwacht mag worden dat de kosten van de voorzieningen bij het bieden van dezelfde service als thans de waarborgdienst ongeveer gelijk zullen blijven. Voor de overheid vervallen dan zowel de opbrengsten als de kosten.

– Of deze vorm van privatisering consequenties zal hebben voor de werking van de edelmetaalmarkt is in belangrijke mate afhankelijk van het door de desbetreffende organisatie te winnen vertrouwen en van de wijze waarop en de mate waarin de controlerende en de toezichthoudende taken worden uitgeoefend. Hierbij dient bedacht te worden dat ook bij voorbeeld wolmerk en Kema vertrouwen genieten

Ad 3

– Bij deze variant wordt de keuring en de stempeling van platina, gouden en zilveren voorwerpen verricht door de vervaardigers of door de importeurs van de werken (z.g. fabrikantenwaarborg). De overheidsbemoeienis beperkt zich in dit geval tot het uitoefenen van repressief toezicht.

– De organisatorische opzet wordt bepaald door het aantal fabrikanten en importeurs en de plaatsen waar deze ondernemers zijn gevestigd.

– Tegenover het wegvallen van de thans te betalen tarieven staan de kosten van het aantrekken van kennis en apparatuur voor de keuring en de kosten van het vervolgens doen plaatvinden van de keuring. Tevens zal de overheid dan wellicht de kosten voor de uit te oefenen controle op de ondernemers verhalen.

– De consequenties voor de werking van de edelmetaalmarkt zijn bij deze privatiseringsvorm moeilijk te overzien. Deze vorm vereist, indien wordt gekozen voor het geven van dezelfde garantie, een intensieve repressieve controle. Een zodanige controle schept echter in de praktijk vele problemen. De in enige andere landen met dit systeem opgedane ervaringen zijn niet erg bemoedigend.

Ad 1 en 2

– De organisatorische opzet is afhankelijk van de service ten opzichte van het bedrijfsleven (decentralisatie) enerzijds en de mate van efficiency (één centraal laboratorium) anderzijds. Waar een en ander in een geprivatiseerde situatie toe zal leiden is in dit stadium niet te overzien.

Ad 1, 2 en 3

– Bij deze privatiseringsvarianten moet worden bedacht dat de controlerende taak van de Waarborgdienst zich niet leent tot privatisering. Of deze controlerende taak een overheidstaak is, is op zich zelf discutabel.

– Effecten van de privatisering op andere beleidssectoren lijken nauwelijks aanwezig. Wel zal er enige invloed zijn op de relaties met Justitie (politie) en de Belastingdienst (douane) waarvan de betekenis echter moeilijk valt in te schatten.

– Indien bij privatisering de waarborggarantie op het huidige niveau wordt gehandhaafd, mag worden verwacht dat het gebruik van de voorzieningen niet zal afnemen.

– De mogelijke realisering van een privatisering en de daartoe te treffen maatregelen zal wellicht enige jaren vergen. Er zal vooraf overleg met de belangenorganisaties moeten plaatsvinden; kennis, apparatuur en eventueel accommodatie zal moeten worden overgedragen. Bij de 3de variant zal die overdracht meer tijd vergen in verband met de grote spreiding van de voorzieningen.

10. DEFENSIEBEDRIJVEN

INLEIDING

1. Uitgangspunt is het eindrapport Studie Defensiebedrijven (SDB) in de jaren tachtig (vastgesteld bij brief MinDef, nr. 80/539/8451, d.d. 8 augustus 1980), waarbij als Defensiebedrijf zijn aangemerkt:

a. Koninklijke Marine.

1. Rijkswerf Willemsoord (RW);
2. Marine Electronisch en Optisch Bedrijf (MEOB);
3. Bewapeningswerkplaatsen (BW);
4. Centrum voor Automatisering van Wapen- en Commandosystemen (CAWCS);
5. Onderhoudsdienst Marinevliegkamp «De Kooy» (OHDMVKK).

b. Koninklijke Landmacht.

1. 502 Herstelwerkplaats (502 Hrstwkpl);
2. 527 Electronisch Centrale Werkplaats (527 Eltroctrwkpl);
3. 566 Munitie Renovatie Compagnie (566 Munrencie);
4. 574 Tankwerkplaats (574 Tkwkpl);
5. 575 Technische Dienst Centrale Werkplaats (575 Tdctrwkpl);
6. 637 Intendance Centrale Werkplaats (637 Intctrwkpl).

c. *Koninklijke Luchtmacht.*

1. Depot Straalmotoren (DSM);
2. Depot Vliegtuigmaterieel (DVM);
3. Depot Electronisch Materieel (DELM).

2. *Privatisering.* Er zijn twee categorieën te onderscheiden:

- a. de vorm, waarbij Defensie zelf verantwoordelijk blijft voor de taak, maar de uitvoering overlaat aan de nationale civiele industrie;
- b. de vorm, waarbij Defensie de taak geheel afstoot naar de nationale civiele industrie.

NB: In dit rapport wordt onder de «nul-optie» verstaan het uitbesteden van alle werkzaamheden, die vallen onder de definitie van hoger onderhoud. Er is dan dus geen keuze meer tussen inbesteden en uitbesteden.

3. *Aspecten.* De aspecten, die is beschouwing worden genomen bij de afweging van al of niet privatiseren, omvatten de volgende motieven:

- a. macro-economisch motief;
- b. budgettair motief;
- c. bestuurlijk motief.

BESCHRIJVING

Onderwerp

4. De Defensiebedrijven maken deel uit van het materieelverzorgingssysteem bij de krijgsmacht. Onder materieelverzorging wordt in de krijgsmacht onder meer verstaan het onderhoud en de bevoorrading. De Defensiebedrijven hebben een taak in beide deelprocessen. Het onderhoud wordt bij de krijgsmacht verdeeld in gebruikersonderhoud en hoger onderhoud.

5. *Gebruikersonderhoud.* Bij Defensie is dit het onderhoud, dat door de organisatie, die het materieel in gebruik heeft, wordt uitgevoerd. Dit onderhoud wordt deels uitgevoerd door de bemanning deels door speciaal opgeleide functionarissen op of bij de plaats waar het materieel wordt ingezet en deels door hiervoor geformeerde onderhoudseenheden.

6. *Hoger onderhoud.* Bij Defensie is dit het onderhoud – zowel planmatig als incidenteel – waarvoor is bepaald, dat het niet tot het gebruikersonderhoud behoort of waarvoor onder meer door gebrek aan capaciteit, outillage of technische kennis en ervaring op het niveau van de gebruikersorganisatie (de operationele eenheid) geen plaats is. Ook nieuwbouw en aanmaak activiteiten worden tot het hoger onderhoud gerekend.

7. *Voorwaarden.* Het onderhoud moet op een zo doelmatig mogelijke wijze worden uitgevoerd. Ten einde de operationele eenheden hun taak te kunnen laten uitvoeren, moet het onderhoud gedurende de gehele gebruiksduur van het materieel kunnen worden gegarandeerd. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit, dat het materieel moet worden ingezet in tijden van vrede, oplopende spanning en oorlog.

8. *Instrumenten.* Bij het inzetbaar houden van het materieel te gebruiken instrumenten zijn de processen van materieelvervanging en in- en uitbesteden van onderhoud. De bij deze processen noodzakelijke gegevens zijn meetbaar voor zover het betreft de onderhoudsbehoefte (in manuren), terwijl in het materieelvervangingsproces de behoefte aan nieuw materieel voortvloeit uit de organieke behoefte en de levensduur van het ingevoerde materieel.

9. *In- en uitbesteden.* Onder inbesteden van onderhoud wordt verstaan het plaatsen van onderhoudswerkzaamheden bij werkplaatsen en/of bedrijven van het eigen krijgsmachtdeel of van een ander krijgsmachtdeel. Onder uitbesteden van onderhoud wordt verstaan het plaatsen van onderhoudswerkzaamheden buiten de Defensie-organisatie.

Voorziening

10. De Defensiebedrijven hebben zowel hoger onderhoud als gebruikers-onderhoud tot taak, hebben een functie in het deelproces bevoorrading en voeren werkzaamheden uit zowel voor het eigen krijgsmachtdeel als voor andere krijgsmachtdelen. De omvang van de taken en de beschikbare capaciteit worden nader beschreven bij punt 14.

11. De Defensiebedrijven zijn gespecialiseerde bedrijven voor een bepaalde produktsector. Een indeling naar sectoren wordt eveneens gegeven bij punt 14.

Functies

12. *Planning.* Het gebruikersonderhoud is een stochastische grootheid, dat wil zeggen dat de uitvoering moet plaatsvinden zonder dat een planning vooraf mogelijk is. Het hoger onderhoud geschiedt in principe planmatig.

a. Volgens het SDB'80-rapport bedraagt het totale werkpakket voor de Defensiebedrijven 6 623 500 manuren (58% KM, 24% KL en 18% KLu), waarvan 1 010 000 uren worden uitbesteed bij de nationale civiele industrie. (15% van het totale werkpakket);

b. Het totale werkpakket aan hoger onderhoud kan als volgt worden gespecificeerd:

1. inbesteed
 - = bij Defensiebedrijven eigen krijgsmachtdeel;
 - = bij Defensiebedrijven andere krijgsmachtdelen;
2. uitbesteed
 - = bij nationale civiele industrie;
 - = bij buitenlandse industrie op basis van offerte beoordeling
 - = bij NAMSA (NAVO-samenwerking);
 - = bij buitenlandse bedrijven op basis van bilaterale overeenkomst.

De tabel 1 (zie blz. 4) geeft een totaal overzicht van de hogere onderhoudsbehoefte (in manuren per jaar).

13. *Financiering.* In bijlage A zijn de personele kosten van de Defensiebedrijven weergegeven in mln. guldens voor de jaren 1980 en 1981 op basis van bezoldigingskosten. Opgenomen is zowel militair- als burgerpersoneel. In bijlage B zijn de kosten aangegeven voor infrastructuur, duurzame produktiemiddelen en materiaalverbruik, voor zover de gegevens bekend zijn of afgeleid kunnen worden uit de op bedrijfseconomische gronden opgestelde jaarverslagen van de Defensiebedrijven.

Tabel 1

Onderhoudsbehoefte	KM	KL	KLu	Totaal
<i>Inbesteed</i>				
— bij eigen Defensiebedrijven	3 175 000	1 398 000	791 000	5 364 000
— bij bedrijven andere krijgsmachtdelen	2 000	86 500	2 000	90 500
<i>Uitbesteed</i>				
— nationaal civiele industrie	600 000 (9%)	80 000 (1%)	330 000 (15%)	1 010 000 (15%)
— internationaal civiele industrie	85 000 (1,5%)	38 000 (0,6%)	36 000 (0,5%)	159 000 (2,4%)
— internationaal NAVO samenwerking				
— bilaterale overeenkomsten met het land van produktie				
Totaal	3 862 000	1 602 500	1 159 000	6 623 500

Tabel 2

DOOR	BIJ		
	KM	KL	KLu
KM	—	2 000	—
KL	85 000	—	1 500
KLu	—	2 000	—

14. *Productie*

a. *Capaciteit.* In bijlage C is per Defensiebedrijf weergegeven de omvang van de capaciteit in manuren per jaar. Tevens is per bedrijf vermeld het integrale manuurtarief, dat wordt gehanteerd door de werkvoorbereidingscalculatie. Getotaliseerd is een omzet van f 420 mln. (prijsspeil 1981) met het onderhoud door de Defensiebedrijven te bereiken. In interservice verband wordt op jaarbasis onderhoud inbesteed, waarvoor de omvang in manuren in tabel 2 is weergegeven. Deze onderlinge inbestedingen hebben tot doel de eventuele tijdelijke overcapaciteiten bij de Defensiebedrijven op te vullen. Het doelmatigheidsbelang is hiervoor zo groot, dat heroverweging geen efficiëntere oplossing kan bieden.

b. *Productsectoren.* Ten einde bij deze heroverweging een op de nationale civiele industrie gerichte afweging mogelijk te maken, dient de onderhoudsbehoefte te worden gerangschikt naar productsectoren. De volgende sectoren zijn hierbij dan te onderscheiden:

1. schepen en vaartuigen;
2. elektrisch/elektronisch en optronisch materieel;
3. automatiseringsmaterieel;
4. vliegtuigmaterieel;
5. munitie en bewapeningsmaterieel;
6. wiel- en rupsvoertuigmaterieel;
7. intendance materieel;
8. genie materieel.

Vorm/Motieven

15. De Defensiebedrijven zijn, behoudens een kleine mobiele buitendienst, statische bedrijven met vestigingsplaatsen, die voor de taakstelling zodanig zijn gekozen, dat zo min mogelijk transportproblemen ontstaan voor het te onderhouden materieel. De personele bezetting bestaat uit militair- en burgerpersoneel. Het burgerpersoneel maakt daarbij 84% van de totale personeelssterkte uit.

16. Als motieven voor de aanwezigheid van de Defensiebedrijven zijn de volgende uitgangspunten te geven:

- a. de operationele eenheden dienen hun taak onder alle omstandigheden zonder stoornissen te kunnen uitvoeren en daarvoor moet het onderhoud gedurende de gehele levensduur van het materieel kunnen worden gegarandeerd;
- b. het onderhoud moet op een zo doelmatig mogelijke wijze worden uitgevoerd;
- c. binnen de grenzen van een verantwoord personeelsbeleid dient het militair- en burgerpersoneel op doeltreffende wijze de benodigde kennis en vaardigheid op te doen en te onderhouden.

Binnen het streven naar doelmatigheid wordt de bedrijfsvoering (wijze van besturing, productie en organisatie) mede afgestemd op internationale- en interservice samenwerking, alsmede op de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen.

EVALUATIE

Actualisering uitgangspunten

17. De uitgangspunten waar het hier om gaat zijn de overwegingen, die zijn vermeld in de instellingsbeschikking van de SDB'80 en het er aan ten grondslag liggende beleidskader, dat is ontwikkeld door de Werkgroep Onderhouds Filosofie (WOFIL). Het beleidskader, dat in het WOFIL-rapport is ontwikkeld, is in feite het beleidskader van de zeventiger jaren. Door wijzigingen, die zich inmiddels hebben voorgedaan als gevolg van onder andere verdere studie (SDB'80 en SISDB'80), is het wenselijk dit beleidskader op zijn actualiteit te toetsen. Dit zal worden gedaan door achtereenvolgens te toetsen met het huidige beleid zonder nul-optie en het huidige beleid met nul-optie. De uitgangspunten worden hierna alle genoemd, waarbij per punt wordt aangegeven in hoeverre het overeenkomt met het huidige beleid en met het beleid met nul-optie. Hierbij is uitgegaan van de overweging, dat bij nul-optie er geen sprake meer is van een keuze tussen in- en uitbestedingen van hoger onderhoud.

18. De overwegingen uit de instellingsbeschikking SDB'80:

a. de Commissie van Civiele en Militaire Deskundigen heeft in maart 1972 aangegeven, dat de krijgsmachtdelen ondanks tekorten en tekortkomingen functioneren als een goed bedrijf en als zodanig een goede grondslag bieden voor verdere verbeteringen en vernieuwingen; voorts zal een gunstige invloed uitgaan van een vergroting van samenwerking tussen de krijgsmachtdelen.

huidig beleid: van toepassing.

nul-optie: mogelijkheid tot samenwerking in technische zin op het gebied van het hoger onderhoud tussen de krijgsmachtdelen vervalt.

b. door de aanvaarding van de «NATO guidelines for improved equipment collaboration» op 15 juni 1973, moet het beleid meer dan voorheen erop gericht zijn reeds bij de aanschaf van materieel te overwegen om ook het (hoger) onderhoud op internationale basis te zamen met andere NAVO-bondgenoten centraal te gaan uitvoeren.

huidig beleid: van toepassing.

nul-optie: ook van toepassing, omdat overeengekomen samenwerking binnen de NAVO prevaleert boven uitbesteden bij de nationale civiele industrie.

c. Ook nationaal moet worden gestreefd naar specialisatie en taakverdeling «betreffende het hoger onderhoud in de krijgsmacht».

huidig beleid: van toepassing.

nul-optie: niet van toepassing, omdat de krijgsmachtdelen dan niet meer beschikken over hogere onderhoudscapaciteit.

d. Het is gewenst single (service) procurement, single (service) management en onderlinge inbestedingen van onderhoudswerkzaamheden zo mogelijk verder door te voeren.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: niet van toepassing met betrekking tot het hoger onderhoud.

e. Binnen het streven naar doeltreffendheid wordt de bedrijfsvoering (wijze van besturing, produktie en organisatie) mede afgestemd op internationale- en interservice samenwerking, alsmede op de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: niet van toepassing.

f. De consequenties van voorgaande overwegingen dienen te worden onderzocht en getoetst aan aspecten van militaire noodzaak, economische wenselijkheid en personeelsbeleid ten einde een uitgangspunt te hebben voor het bestuurlijk handelen ten aanzien van de Defensiebedrijven.

huidig beleid: van toepassing. Deze aspecten worden geactualiseerd in punt 19.

nul-optie: idem ten opzichte van de nul-optie, met dien verstande dat er geen sprake kan zijn van de Defensiebedrijven.

g. Aan personeel werkzaam in de Defensiebedrijven dient inzicht te worden gegeven in de toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van deze bedrijven.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: eveneens van toepassing daar er momenteel Defensiebedrijven zijn.

19. Het beleidskader, dat is ontwikkeld door de «Werkgroep Onderhouds Filosofie» (WOFIL) is reeds vermeld in punt 16 en is nog actueel. Toetsing levert op:

huidig beleid: Aan de orde is het hoger onderhoud, zoals dat in punt 6 is gedefinieerd. Het gestelde in punt 16 is van toepassing als «onderhoud» wordt vervangen door «hoger onderhoud».

nul-optie: Punt 16a is met bovenstaande wijziging ook hier van toepassing. De punten 16b en c zijn zonder betekenis, omdat er geen sprake meer is van een keuze voor het al of niet uitbesteden van hoger onderhoud.

a. *Criteria en aspecten.* De criteria en aspecten, welke van belang zijn bij de keuze tussen inbesteding en uitbesteding, kunnen worden gerangschikt in criteria en aspecten met betrekking tot de militaire noodzaak, met betrekking tot economische wenselijkheid, met betrekking tot het personeelsbeleid en bijkomende aspecten.

b. *Militaire noodzaak.*

1. De capaciteit en expertise is bij de civiele industrie aanwezig, doch het voldoen aan de operationele eisen ten aanzien van de snelheid en zekerheid van aflevering is onzeker, met name onder bijzondere omstandigheden.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: van toepassing.

2. Het eigen personeel moet kennis en ervaring vergaren en behouden met name ten behoeve van de zekerstelling van onderhoud en bijzondere omstandigheden.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: van toepassing.

3. In eigen bedrijven bestaat eerder de mogelijkheid om, afhankelijk van de omstandigheden, prioriteitsverschuivingen toe te passen.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: moeilijker bereikbaar.

4. Voor onderhoud van operationeel-spoedeisende aard, dat niet op korte termijn kan worden uitbesteed, moet reparatiecapaciteit beschikbaar zijn.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: van toepassing.

5. Er is geen civiel bedrijf te vinden, dat het onderhoud gedurende de gehele gebruiksperiode kan waarborgen.

huidig beleid: is naar de huidige opvattingen te absoluut gesteld. Een betere formulering is: «indien het hoger onderhoud door civiele bedrijven

zal worden uitgevoerd, dient door middel van contracten dit onderhoud gedurende de gehele gebruiksperiode van het materieel te zijn gewaarborgd».

nul-optie: idem.

6. In eigen bedrijven kan in vreedstijd tevens militair personeel worden te werk gesteld, dat in oorlogstijd is bestemd voor operationele (of operationeel-logistieke) taken en dat niet kan worden betrokken uit te mobiliseren reserve-personeel.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: kan op deze wijze niet meer worden gerealiseerd.

c. Economische wenselijkheid

1. Onderhoud wordt inbesteed, indien de kosten van inbesteding lager zijn dan de kosten van uitbesteding.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: geen keuze meer aanwezig.

2. Door uitbesteding kunnen ongewenste monopolies worden geschapen, hetgeen op langere termijn ongewenste consequenties kan hebben op de voorwaarden en prijzen.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: van toepassing.

3. Het betreft specifiek Defensiematerieel, dat door de nationale civiele industrie niet – tegen verantwoorde kosten – kan worden onderhouden door een te gering aanbod en/of gebrek aan expertise.

huidig beleid: van toepassing indien «specifiek Defensiematerieel» wordt vervangen door : «bepaalde soorten specifiek Defensie materieel».

nul-optie: actueel in die zin, dat deze situatie zich kan voordoen.

4. Hogere investeringen in buffervoorraden overtreffen de meerkosten van inbestedingen.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: van toepassing.

5. Onderhoud aan z.g. civiel materieel en aan kleine verzorgingstotalen zal in het algemeen worden uitbesteed.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: uitgangspunt verliest zijn betekenis.

6. Onderhoud waarvoor specifieke kennis en/of outillage slechts incidenteel vereist is en waarvan het niet lonend is om deze zelf te verwerven, zal in het algemeen worden uitbesteed.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: uitgangspunt verliest zijn betekenis.

7. Over de werkzaamheden in eigen bedrijven wordt geen b.t.w. en winstopslag berekend.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: niet van toepassing.

8. Indien bepaalde werkzaamheden uitsluitend ter opvulling van een tijdelijke of structurele overcapaciteit worden inbesteed, moet ervoor worden gewaakt, dat door deze inbesteding de overcapaciteit op langere termijn niet als een reële maar mogelijk onrendabele capaciteit wordt bestendigd.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: niet van toepassing.

d. *Personeelsbeleid*

1. Uit een oogpunt van goed personeelsbeleid moet onderhoud aan – niet uit dienst gestelde schepen – worden verricht op de plaats waar het merendeel van de bemanningsleden woont.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: van toepassing.

2. Het beleid ten aanzien van de capaciteitsbenutting van de Defensiebedrijven moet erop zijn gericht zoveel mogelijk aan te sluiten op de kennis en kunde van het personeel, ten einde bij te dragen aan hun arbeidsvoldoening.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: niet van toepassing.

3. Het beleid ten aanzien van de capaciteit van de Defensiebedrijven moet erop zijn gericht op kortere termijn de werkgelegenheid voor het aanwezige personeel te verzekeren, met dien verstande dat ernaar gestreefd moet worden om capaciteitsaanpassingen in voorkomend geval zoveel mogelijk gelijke tred te laten houden met *natuurlijk personeelsverloop*; onvrijwillig ontslag van personeel om deze reden zal dan ook niet voorkomen.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: van toepassing daar er momenteel Defensiebedrijven zijn.

e. *Bijkomende aspecten.*

1. Defensiebedrijven openen de mogelijkheden om zelf technisch onderzoek te plegen en om eenvoudige ontwikkelingen en modificaties uit te werken.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: niet van toepassing.

2. Defensiebedrijven openen de mogelijkheden om bepaalde taken zoals keuringen, inspecties, vervaardiging van technische tekeningen en onderhoudsvoorschriften te delegeren.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: niet van toepassing.

3. Eigen expertise en vergelijkingsmateriaal kan worden gebruikt ten behoeve van de beoordeling van offertes van de nationale civiele industrie.

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: van toepassing, zij het dat expertise en vergelijkingsmateriaal niet meer kan worden geleverd door de Defensiebedrijven.

f. *Nationale samenwerking.* Bij nationale samenwerking is het streven erop gericht om duplicatie van werkzaamheden in verschillende bedrijven zoveel mogelijk te voorkomen. (Dit wordt onder meer bevorderd door single service management, met andere woorden één krijgsmachtdeel draagt zorg voor alle handelingen ten aanzien van een materieelsoort ten behoeve van alle krijgsmachtdelen).

huidig beleid: van toepassing

nul-optie: niet van toepassing.

g. *Internationale samenwerking.* In het kader van internationale materieel-samenwerking zal, meer dan voorheen, reeds bij de aanschaf van materieel worden overwogen om ook het onderhoud op internationale basis te zamen met andere NAVO-bondgenoten centraal te gaan uitvoeren. In dit verband is het niet te vermijden, dat een en ander consequenties in kwantitatieve en/of kwalitatieve zin voor de capaciteit van de Defensiebedrijven kan hebben. Het spreekt vanzelf, dat bij de internationale verdeling van onderhoudswerkzaamheden een evenredig deel moet worden toegewezen aan Nederlandse (Defensie) bedrijven.

huidig beleid: van toepassing met dien verstande dat de laatste zin: «Het spreekt vanzelf, dat ...» dient te vervallen en dat op het «centraal» uitvoeren (4de regel) de nadruk dient te worden gelegd.

nul-optie: van toepassing als zowel de laatste als de voorlaatste zin komen te vervallen.

20. Het materieel-logistieke beleid heeft onder meer het volgende aangetoond:

- a. de indeling in gebruikersonderhoud en hoger onderhoud is juist;
- b. het gebruikersonderhoud dient te worden uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de operationele commandant.

21. In het kader van de 2de ronde heroverwegingen heeft een werkverband het reservedelen beleid bestudeerd en ondermeer vastgesteld:

- a. het bevoorradingsproces is gebonden aan specifieke eisen en normen, die daaraan met name in bijzondere omstandigheden moeten worden gesteld;
- b. de interdepartementale- en intenservice samenwerking hierbij kan nog wel worden uitgebreid.

Bedrijfseconomisch onderzoek

22. In 1980 zijn de volgende kosten en omzetten te geven:

- a. uit bijlage A blijken de personele lasten te zijn 374 mln. gulden;
- b. uit bijlage B blijken de kosten voor onderhoud aan gebouwen en terreinen te bedragen f 13 mln., voor afschrijving en onderhoud aan duurzame produktiemiddelen f 25 mln. en het materiaalverbruik bedroeg 136 mln. gulden;
- c. uit bijlage C blijkt een capaciteit van 5–454–500 manuren en een omzet van f 420 mln. te zijn gehaald;
- d. uit tabel 1 blijkt, dat 1–169–000 manuren zijn uitbesteed, waarvoor een bedrag van f 119 mln. is betaald.

Analyse beleid met en zonder nul-optie

23. De beleidsuitgangspunten met nul-optie verschillen aanzienlijk met die zonder nul-optie. Verwacht mag worden, dat beide beleidsopties een verschillende invloed zullen hebben op de doelstellingrealisatie en dat bij beide opties de instrumenten verschillend zullen werken. Hierop zal nader worden ingegaan.

24. Kenmerk van de nul-optie is, dat ten aanzien van het instrument in-/uitbesteden hoger onderhoud geen sprake is van een keuze tussen in- en uitbesteden. Het beleid daarbij is het uitbesteden van al het nodige hoger onderhoud. Er zijn aan het uitbesteden wel een aantal aspecten verbonden, die nopen tot bepaalde maatregelen. Deze komen op het volgende neer:

- a. Er zal voldoende kennis en ervaring in de eigen organisatie moeten zijn en blijven.
- b. Er zullen in de organisatie voorzieningen moeten worden genomen voor technisch onderzoek en taken zoals keuringen, inspecties, vervaardigen van technische tekeningen e.d.
- c. Het afbouwen van de aanwezige hoger onderhoudscapaciteit als gevolg van wijziging van het beleid zal gelijke tred moeten houden met het natuurlijk verloop van personeel voor zover er geen alternatieve plaatsingsmogelijkheden zijn.
- d. Het doen van intensieve marktverkenning ten behoeve van het uitbesteden van onderhoud.

25. Met betrekking tot het huidige beleid heeft dit, zelfs indien de nodige maatregelen zijn getroffen, de volgende nadelen.

- a. Er is met betrekking tot het hoger onderhoud geen sprake meer van samenwerking tussen de krijgsmachtdelen betreffende de uitvoering van het hoger onderhoud. De voordelen, die dit binnen het huidige beleid kan opleveren zoals een betere benutting van beschikbare capaciteit en eventuele andere voordelen van schaalvergroting vervallen volledig. Tijdens de eventuele afbouwperiode blijven aanwezige inefficiëncies bestaan en gezien het personeelsbeleid (natuurlijk verloop) kunnen deze zelfs aanzienlijk toenemen.
- b. Door het wegvallen van de keuze inbesteden – uitbesteden zullen de voordelen van inbesteden in geval die er zijn (bij voorbeeld economische voordelen) niet worden genoten.
- c. De mogelijkheid om militair onderhoudspersoneel voor de operationele organisatie in eigen bedrijven op te leiden vervalst.
- d. Er ontstaan problemen als er geen nationale civiele industrie wordt gevonden, die in staat is of bereid is het hoger onderhoud uit te voeren met de snelheid en zekerheid van aflevering, die de krijgsmacht afhankelijk van de omstandigheden moet eisen.
- e. Tot de kosten van uitbesteden zal tevens moeten worden gerekend de kosten van het aanhouden van een extra buffervoorraad materieel. De omvang van deze voorraad is o.a. afhankelijk van de tijd, die gemoeid is met de uitvoering van het hoger onderhoud door de nationale civiele industrie.
- f. Door middel van contracten zal het hoger onderhoud gedurende de gebruiksduur van het materieel (10–25 jaar) moeten worden gegarandeerd. Dit zal in veel gevallen niet mogelijk zijn. In de overige gevallen zal zo'n garantie aanzienlijke prijsverhogingen veroorzaken.
- g. De eventuele budgettaire en bestuurlijke voordelen van de nul-optie zullen voor een deel teniet worden gedaan, doordat binnen de Defensie-organisatie extra maatregelen moeten worden getroffen voor het handhaven van voldoende kennis en ervaring en andere onder punt 24 genoemde maatregelen.
- h. Als monopolievorming in de civiele sector zich voordoet en dit voor Defensie onaanvaardbaar is, zal de overheid gedwongen zijn in te grijpen.
- i. De mogelijkheden om prioriteitsverschuivingen te realiseren zullen beperkt zijn.
- j. Het hoger onderhoud van schepen zal moeten worden uitgevoerd waar het merendeel van de bemanningsleden woont.
- k. Er kan sprake zijn van kapitaalvernietiging.
- l. Privatisering van militaire productie leidt ertoe, dat deze productie afhankelijker wordt van de maatschappelijke opvattingen dienaangaand.

26. Aan de nul-optie zijn de volgende voordelen verbonden.

- a. Uitbesteden van het hoger onderhoud maakt een zekere mate van afslanking van de defensieorganisatie mogelijk.
- b. Er is sprake van een substantiële bijdrage aan de privatisering.
- c. Samenwerking tussen de krijgsmachtdelen bij uitbesteding kan commerciële voordelen opleveren.

PRIVATISERING

Gebruiksonderhoud/bevoorrading

27. Gezien het gestelde onder de punten 5, 12, 20 en 21 komen gebruikersonderhoud en bevoorrading niet in aanmerking voor privatisering.

Hoger onderhoud

28. Een gedeelte van het hoger onderhoud (1 169 000 manuren) wordt reeds uitbesteed, waarvan 1 010 000 manuren door de nationale civiele industrie wordt uitgevoerd. Dit is als reeds geprivatiseerd aan te merken.

29. Voor de Defensiebedrijven is nagegaan welk deel van de beschikbare capaciteit kan worden aangemerkt als «niet operationeel gebonden» hoger onderhoud. In bijlage D zijn de percentages weergegeven met een toelichting. Alleen deze delen van het takenpakket lenen zich eventueel voor uitbesteding c.q. privatisering.

30. Indien de in punt 14b genoemde produktsectoren worden gelegd naast de percentages genoemd in bijlage D, wordt geconstateerd, dat geen privatiseringsmogelijkheden aanwezig zijn voor:

- a. automatiseringsmaterieel;
- b. munitie en springmiddelen;
- c. intendance materieel.

Afstoten/uitbesteden

31. Omdat ook in tijden van crisis en oorlog de genoemde activiteiten ongestoord voortgang dienen te vinden, wenst Defensie zelf verantwoordelijk te blijven en komt de vorm van privatisering, zoals genoemd onder punt 2b, niet in aanmerking. De privatiseringsvorm van uitbesteden komt reeds voor.

32. Een kostenvergelijking tussen zelf doen en uitbesteden is thans niet goed mogelijk. Ten dele wordt dit veroorzaakt door de tijddruk, waaronder dit rapport is geschreven. Daardoor is een uitgebreide marktverkenning met prijsofferte niet mogelijk. Bovendien ontbreken historische cijfers, omdat daadwerkelijk uitbesteden in bepaalde produktsectoren tot op heden nooit heeft plaatsgevonden.

Aspecten

33. *Macro-economisch motief.* Door Defensie kan alleen het werkgelegenheidsaspect hier worden genoemd. Er bestaat twijfel over het effect, dat hiermee is gemoeid. Bij Defensie zullen arbeidsplaatsen verloren gaan, terwijl niet zeker is of daarbij meer arbeidsplaatsen bij de nationale civiele industrie zullen ontstaan.

34. *Budgettair motief.* Gezien het gestelde bij punt 32 bestaat ook hierover twijfel. Een uitgebreid marktonderzoek zou hierop antwoord moeten geven.

35. *Bestuurlijk motief.* Zoals reeds gesteld dient Defensie zelf verantwoordelijk te blijven voor deze activiteiten, zodat binnen Defensie een organisatie-deel aanwezig moet blijven, dat in staat is inspecties, keuringen, kwaliteitsbewaking, enz. uit te voeren over de uitbestede werkzaamheden. De benodigde functionarissen zijn thans opgenomen in de organisatie van de Defensiebedrijven.

Varianten

36. *Nul-optie.* Doordat op geen enkele wijze zeker is te stellen, dat voor elk materieel te allen tijde uitbesteding van hoger onderhoud mogelijk is, wordt de nul-optie als beleid voor Defensie niet als reële mogelijkheid beschouwd. Bovendien zijn de te treffen organisatorische maatregelen dermate ingrijpend en de overige nadelen van dit beleid zo groot, dat met grote zekerheid kan worden verwacht dat een en ander gepaard zal gaan met aanzienlijke meerkosten en dat de personeelsbesparingen binnen de eerste tien jaren nihil zullen zijn.

37. *Uitbesteden.*

a. *Internationaal.* De uitbestedingen buiten Nederland vallen uiteen in:

1. Uitbestedingen bij de buitenlandse civiele industrie op basis van offerte-beoordeling.
2. Uitbestedingen in het kader logistieke samenwerking tussen de NAVO-partners (NAMSa).
3. Uitbestedingen in het kader van logistieke overeenkomsten met het land van produktie van het materieel.

Ten aanzien van deze vormen van uitbesteding zou heroverweging in een aantal gevallen een verschuiving kunnen bewerkstelligen naar uitbesteding bij de nationale industrie. Hierbij dient te worden bedacht, dat het verplicht toepassen van de in EG-verband geldende regels (Verdrag van Rome) in acht dienen te worden genomen. Overigens zijn de uitbestedingen bij de buitenlandse civiele industrie slechts van geringe betekenis. De overige vermelde vormen van uitbesteding geschieden op basis van contracten en zijn daardoor niet geschikt voor deze heroverweging.

b. *Nationaal.*

1. Voor een dieper onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid voor een grotere mate van uitbesteding bij de nationale civiele industrie resteert derhalve een deel van het hoger onderhoud van de categorie «inbesteed bij defensiebedrijven van eigen krijgsmachtdeel».
2. De omvang van dit onderhoud is zoals uit voorgaande cijferopstellingen blijkt, globaal op jaarbasis:

KM	— 3 175 000 manuren
KL	— 1 398 000 manuren
KLu	— 791 000 manuren

De met dit onderhoud gepaard gaande kosten bedragen exclusief het directe materiaalverbruik ca. f 420 mln. (prijspeil 1981).

3. Tot inbesteding van dit onderhoud is in het keuzeprocess in/uitbesteden besloten deels op grond van criteria van militaire aard. Heroverweging zal het gewicht van deze criteria op zich niet mogen wijzigen. Heroverweging zal wel het gewicht van de criteria van economische aard kunnen wijzigen in die zin dat deze ten opzichte van inbesteden meer betekenis kunnen gaan krijgen.

4. De vraag is welk concreet deel van het hierboven genoemde onderhoud door wijziging van het gewicht van de economische criteria voor uitbesteding in aanmerking kan komen. Om dit vast te stellen, of om zelfs een concreter inzicht hierin te krijgen dan hier is gegeven, is een diepgaand onderzoek nodig. In het kader van de Studie Implementatie Studie Defensiebedrijven in de jaren tachtig (SISDB'80) wordt in dit onderzoek voorzien in de periode 1982–1985. Hierbij dient echter aan twee voorwaarden te zijn voldaan. Ten eerste moet beschikt kunnen worden over voldoende en goede informatie. Ten tweede zal voor het houden van het onderzoek een team van ter zake deskundig personeel beschikbaar moeten zijn. Omdat in deze beide zaken op dit moment niet op voldoende wijze is voorzien, kan over dit onderwerp niet veel meer gezegd worden dan in dit verslag is neergelegd en wordt het cijfermaterieel met het grootst mogelijke voorbehoud gepresenteerd.

38. Met het huidige beleid inzake in- en uitbesteden van hoger onderhoud wordt op basis van afweging van voor- en nadelen per geval gekozen tussen in- en uitbesteden. Hiermee wordt binnen het defensiebudget een efficiënte verdeling van middelen en een optimale realisatie van de doelstelling verkregen.

Door wijziging van beleidsuitgangspunten (heroverweging) zal binnen het keuzeprocess met betrekking tot een beperkte, nader vast te stellen, hoeveelheid onderhoud zich mogelijk een verschuiving van inbesteden naar uitbesteden kunnen voordoen. Dit zal evenwel een nader onderzoek binnen het kader van SISDB'80 moeten uitwijzen.

CONCLUSIES

39. Bij toepassing van de nul-optie is op geen enkele wijze zeker te stellen, dat voor elk materieel te allen tijde uitbesteding van hoger onderhoud mogelijk is. Bovendien zijn de te treffen organisatorische maatregelen dermate ingrijpend, dat er aanzienlijke meerkosten zullen optreden en dat personeelsbesparingen vooralsnog niet te verwezenlijken zullen zijn. De nul-optie wordt derhalve als beleid voor Defensie niet als reële mogelijkheid beschouwd.

40. Door wijziging van de beleidsuitgangspunten (als mogelijk resultaat van de Heroverweging) zou binnen het keuzeprocess met betrekking tot een beperkte, nader vast te stellen, hoeveelheid onderhoud een verschuiving van inbesteden naar uitbesteden kunnen plaatsvinden. Hierbij dient dan echter rekening te worden gehouden met een verantwoord personeelsbeleid bij de Defensiebedrijven. Deze verschuiving betekent niet, dat er Defensiebedrijven kunnen worden opgeheven.

41. Aan deze eventuele verschuiving dient een gedegen onderzoek per produktsector vooraf te gaan. Dit onderzoek, dat in het kader van de SISDB'80 reeds is geïnitieerd, is voorzien in de periode 1982–1985. Hierbij dient dan echter aan een tweetal voorwaarden te worden voldaan t.w. het ter beschikking hebben van gedetailleerde en goede informatie en van een team van ter zake deskundig personeel. Aan deze voorwaarden wordt thans niet voldaan.

BIJLAGE A

OVERZICHT PERSONEELSUITGAVEN DEFENSIEBEDRIJVEN

Gebaseerd op bezoldigingskosten militair- en burgerpersoneel

	In miljoenen	
	1980	1981
1. Koninklijke Marine		
Rijkswerf Willemsoord	94,3	93,1
Marine Elektronisch en Optisch Bedrijf + Idem Den Helder	62,3	63,8
Bewapeningswerkplaatsen der Marine	48,9	49,8
Centrum voor Automatisering van Wapen- en Commandosystemen	5,5	5,9
Onderhoudsdienst Marine Vliegveld «De Kooy»	10,1	10,1
	221,1	222,6
2. Koninklijke Landmacht		
502 Herstelwerkplaats	6,5	6,7
527 Elektronisch Centrale Werkplaats	12,1	12,9
566 Munitie Renovatie Compagnie	3,8	3,6
574 Tankwerkplaats	26,2	26,5
575 Technische Dienst Centrale Werkplaats	25,6	24,7
637 Intendance Centrale Werkplaats	11,1	12,4
	85,3	86,8
3. Koninklijke Luchtmacht		
Depot Elektronisch Materieel	24,0	24,7
Depot Vliegtuigmaterieel	21,4	22,7
Depot Straalmotoren	21,9	22,5
	67,3	69,9
Totaal Generaal	373,7	379,7

BIJLAGE B

OVERZICHT OVERIGE KOSTENFACTOREN (afgerond in mln. guldens)

1. Infrastructuur

a. Waarde grond + gebouwen

(1) KM	461
(2) KL	101
(3) KLu	156

b. Kosten onderhoud

(1) KM	6
(2) KL	6 (incl. afschr. 574 Twkpl, onder- houd d.p.m. 575 Tdctrwkpl)
(3) KLu	1 (incl. d.p.m.)

2. Duurzame produktiemiddelen

a. Geïnvesteed vermogen

(1) KM	134
(2) KL	38
(3) KLu	90

b. Afschrijving en onderhoud

(1) KM	15
(2) KL	4 (incl. afschr. 574 Twkpl)
(3) KLu	6

3. Materiaalverbruik

a. KM	60
b. KL	38
c. KLu	38

Opm.: Bovenstaande gegevens zijn gebaseerd op de beschikbare jaarverslagen der bedrijven, uiteenlopend van 1977 t/m 1980. Van 566 Munrencie zijn op korte termijn geen gegevens voorhanden aangezien dit bedrijf nog geen jaarverslag presenteert.

BIJLAGE C

OVERZICHT CAPACITEIT EN INTEGRAAL MANUURTARIEF

						x 1000
1. Koninklijke Marine						
a. RW	1 600 000	à f	67	= f	107 200	
b. MEOB	640 000	à f	79	= f	50 560	
c. BW	575 000	à f	88	= f	50 600	
d. CAWCS	80 000	à f	92	= f	7 360	
e. OHDMVKK/V	280 000	à f	106	= f	29 680	
	3 175 000 manuren			f	245 400	
inbesteding KL	85,000 manuren à f	45		f	3 825	
						f 249 225
2. Koninklijke Landmacht						
a. 502 Hrstrwkpl	91 000	à f	94	= f	8 554	
b. 527 Eltroctrwkpl	139 000	à f	87	= f	12 093	
c. 566 Munrencie	131 000	à f	65	= f	8 515	
d. 574 Tkwwkpl	446 000	à f	81	= f	36 126	
e. 575 Tdctrwkpl	405 000	à f	72	= f	29 160	
f. 637 Intctrwkpl	186 000	à f	79	= f	14 694	
	1 398 000 manuren			f	109 142	
inbesteding KM + Klu	4 000 manuren à f	45		f	180	
						f 109 322
3. Koninklijke Luchtmacht						
a. DSM	338 000	à f	89	= f	30 082	
b. DVM	243 000	à f	70	= f	17 010	
c. DELM	210 000	à f	69	= f	14 490	
	791 000 manuren			f	61 582	
inbesteding KL	1 500 manuren à f	45		f	66	
						f 61 648
Totaal Generaal	5 454 500 manuren					f 420 195

BIJLAGE D

PERCENTAGE HOGER ONDERHOUD

Gegeven per Defensiebedrijf, uitgaande van de capaciteit in manuren

1. Koninklijke Marine			
a. RW	:	55%	
b. MEOB	:	34%	1.
c. BW	:	45%	2.
d. CAWCS	:	—	3.
e. OHDMVKK	:	62%	4.
2. Koninklijke Landmacht			
a. 502 Hrstrwkpl	:	20%	5.
b. 527 Eltroctrwkpl	:	10%	
c. 566 Munrencie	:	—	6.
d. 574 Tkwwkpl	:	75%	
e. 575 Tdctrwkpl	:	75%	
f. 637 Intctrwkpl	:	—	7.
3. Koninklijke Luchtmacht			
a. DSM	:	17%	8.
b. DVM	:	16%	9.
c. DELM	:	—	10.

Toelichting

1. Betreft hoger onderhoud voor schepen en vliegtuigen, alsmede uitrusting nieuwbouwschepen en schepen in modernisatie met elektronica;
2. Betreft hoger onderhoud wapensystemen, torpedo's, missiles en hoge druk luchtsystemen;
3. Taken betreffen onder meer organisatorische voorbereiding geautomatiseerde systemen, analyse voor ontwerpen programmatuur, productie en onderhoud van programmatuur;
4. Naast helicopter-materieel betreft dit tevens zeereddingsmiddelen en mechanische meetapparatuur;
5. Werktuigen voor grondverzet, vaartuigen en brugslagmaterieel, hijswerktuigen en kranen;
6. Renovatie van munitie, munitiecomponenten, verpakkingsmiddelen en oefenmunitie;
7. Onderhoud aan PSU, legeringsgoederen en stafbenodigdheden;
8. Dit percentage vervalt na de invoering van de F16;
9. Uitsluitend voor helicopter-materieel;
10. Dit is een «job-shop», geen scheiding te maken tussen hoger- en gebruikersonderhoud.

11. DIENST VAN HET KADASTER EN DE OPENBARE REGISTERS

DEEL 1. BESCHRIJVING

1.1. Inleiding

In 1970 werd binnen het Ministerie van Financiën een Dienst van Kadaster en de Openbare Registers afgesplitst van de belastingdienst.

Sedert 1973 vormen het Kadaster en de Openbare Registers (Kadaster) een dienst van het Departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het Kadaster verzorgt de registratie en meting van onroerend goed met het oog op de rechtszekerheid bij het rechtsverkeer. In de Openbare Registers worden o.m. notariële akten betreffende onroerend goed opgenomen. Het Kadaster is mede een overheidsdienst voor de ondersteuning van taken van publiekrechtelijke aard, zoals: ruimtelijke inrichting, ruilverkaveling, belastingheffing lagere overheden, stemrecht bij waterschappen, onteigening. Het Kadaster is dus dienstverlenend zowel ten opzichte van de particuliere sector als de overheid.

Bij de invoering van het Kadaster – 150 jaar geleden – waren de doelstellingen het leveren van een grondslag voor belastingheffing en het dienen van de rechtszekerheid. De laatstgenoemde functie heeft de eerstgenoemde meer en meer verdrongen. Wat meer los van de functies belastingheffing en rechtszekerheid is een aantal activiteiten ontwikkeld dat nauw verband houdt met de ruimtelijke inrichting. In dit kader kunnen worden genoemd activiteiten ten behoeve van ruilverkaveling en landinrichting (ten behoeve van het Departement van Landbouw en Visserij) en het vervaardigen van een grootschalige basiskaart van Nederland (ten behoeve van gemeenten en nutsbedrijven). Tot slot is het Kadaster ook aan de gang gegaan om uit eigener beweging of desgevraagd gegevens te structureren of onderzoek te verrichten voor bestuurlijke doeleinden.

1.2. Het kadastrale informatiesysteem

Onder het kadastrale informatiesysteem wordt verstaan het systeem van de Openbare Registers, de kadastrale registratie en de kadastrale kaarten.

In de Openbare Registers worden feiten genoteerd – rechtshandelingen – die voor de rechtstoestand van het onroerend goed van belang zijn. Dit gehele systeem is nauw verbonden met het rechtszekerheidsbeleid. Inschrijving in de openbare registers is noodzakelijk wil de rechtshandeling rechtsgeldig zijn. In het kadaster, dat een registratievorm van de grond is, worden deze rechtsfeiten en ook andere gegevens op een overzichtelijke wijze weergegeven in (kadastrale) registers en (kadastrale) kaarten. Thans wordt de kadastrale registratie geautomatiseerd hetwelk een zeer omvangrijk project is, het z.g. AKR.

De openbare registers en de kadastrale registratie zijn als uitvloeisel van onder meer de rechtsbeginselen van openbaarheid en specialiteit, welke aan het houden van de openbare registers ten grondslag liggen, steeds meer een onlosmakelijk geheel gaan vormen.

Het kadastrale informatiesysteem, in het geheel goed voor circa $\frac{2}{3}$ deel van de capaciteit van het Kadaster, is te splitsen in een administratief deel (vooral: bewaring) en een landmeetkundig-kartografisch deel, elk goed voor circa $\frac{1}{3}$ van de totale capaciteit van het Kadaster.

Een kleiner onderdeel is de rijksdriehoeksmeting, die ondersteunend is voor het gehele vastgoedsysteem binnen en buiten het Kadaster. Verder worden tot het kadastrale informatiesysteem gerekend het z.g. particuliere werk (metingen op aanvraag van particulieren) en de z.g. hermetingen. Het activiteitsniveau binnen het kadastrale informatiesysteem is conjunctuurgevoelig. Direct gevoelig voor schommelingen in de transacties van onroerend goed is de functie van de bewaring. Het landmeetkundig-kartografisch deel is indirect gevoelig voor conjunctuurschommelingen omdat kan worden gewerkt met een zekere werkvoorraad. De ontwikkelingen van de laatste tijd brengen deze conjunctuurgevoeligheden sterk aan het licht. Werden door het Kadaster in 1978 bij voorbeeld circa 320 000 akten verwerkt, in 1979, 1980 en 1981 waren dat er respectievelijk 275 000, 260 000 en 233 000. Bij de hypotheek was in deze periode zelfs sprake van een halvering: 415 000 (1978), 333 000 (1979), 271 000 (1980) en 206 000 (1981).

Productie en distributie van de diensten in het kader van het kadastrale informatiesysteem worden vrijwel volledig verzorgd door de overheid. Slechts een klein gedeelte van de landmeettechnische en landmeetkundig-administratieve werkzaamheden wordt uitbesteed. Dit heeft onder andere betrekking op het fotogrammetrische bedrijf waarbij voor een deel werkzaamheden worden uitbesteed aan luchtvaartmaatschappijen die luchtfoto's maken en aan ingenieursbureaus.

Uit tabel 1 blijkt dat in 1981 de kosten van het kadastrale informatiesysteem de opbrengsten verre overtroffen, zodat gesteld kan worden dat de gebruikers niet de kosten van de totale voorziening oprichtten. Hierbij zij vermeld dat veel overheidsdiensten gratis gebruik maken van de kadastrale gegevens. Verder moet worden bedacht dat onder de kosten in het overzicht niet zijn meegenomen de huur c.q. de huurwaarde van de in gebruik zijnde panden en de overheadkosten van het Departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Daarnaast zijn niet de afschrijving en rente van apparatuur, vervoermiddelen en meubilair opgenomen, maar de aanschaffingsbedragen in 1981.

Tabel 1. Uitgaven en ontvangsten kadastrale informatiesysteem

Uitgaven	Ontvangsten	Vershil
(1981, in mln. guldens)		
156,8 ¹	75,2	81,7

¹ Waaronder f 20,2 mln. ten behoeve van de automatisering van de kadastrale registratie (AKR).

1.3. Ruilverkaveling en landinrichting

Het Kadaster verricht werkzaamheden bij de voorbereiding en uitvoering van landinrichtingsactiviteiten, met name ruilverkaveling. Naast het aspect rechtszekerheid is hier vooral sprake van een inbreng in het rijksbeleid ter zake van de ruimtelijke inrichting.

De activiteiten van het Kadaster in een ruilverkaveling, waarvoor de Minister van Landbouw en Visserij de eerstverantwoordelijke is, zijn:

- de beschrijving van de inbreng van de rechthebbenden;
- het ontwerpen van de nieuwe indeling en de verdeling van de grond onder de rechthebbenden;
- de verdeling van de kosten.

Voor een ruilverkaveling worden veel kaarten gemaakt, waarvoor zowel in de lucht als op de grond werkzaamheden worden verricht. Vooral om de piekbelastingen weg te nemen wordt landmeetkundig werk soms uitbesteed aan ingenieurbureaus en landmeetkundige bureaus. Verder wordt gebruik gemaakt van uitbesteding in de sfeer van fotogrammetrie. Ongeveer eenzesde deel van deze werkzaamheden wordt uitbesteed (bijna f 4 mln.).

Bij ruilverkaveling wordt een afzonderlijk kadastraal informatiesysteem gebruikt: ARAK (Automatisering Ruilverkaveling Administratie Kadaster). Dit is gelieerd aan het rechtszekerheidsaspect. ARAK is uitbesteed aan een groot computerbedrijf.

In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de kosten en de opbrengsten van de inbreng van het Kadaster bij ruilverkavelingsprojecten. Daarnaast valt op te maken dat de ontvangsten, zijnde het aandeel van het Departement van Landbouw en Visserij in de kosten, lager zijn dan de uitgaven. Dit verschil is onder meer te verklaren doordat bepaalde ruilverkavelingsactiviteiten ook van nut zijn voor het kadastrale informatiesysteem.

Tabel 2. Uitgaven en ontvangsten met betrekking tot de ruilverkaveling

Uitgaven	Ontvangsten	Vershil
(1981, in mln. guldens)		
65,4	35,0	30,3

1.4. Grootschalige basiskaart van Nederland (GBKN)

Sedert 1975 vervaardigt het Kadaster de GBKN. Doel van deze basiskaart is uitwisseling van gegevens en spreiding van kosten van vervaardiging. Er is sprake van gebruik voor de ruimtelijke inrichting. Gebruikers van de GBKN zijn veelal gemeenten, nutsbedrijven en het Kadaster zelf. Gemeenten gebruiken de kaarten als ondergrond voor bestemmingsplannen en diverse beheersactiviteiten. Nutsbedrijven gebruiken de kaart voor leidingregistratie. Het kadastrale gebruik is toe te rekenen aan het kadastrale informatiesysteem, o.a. voor de vernieuwing van kadastrale kaarten. De vervaardiging vindt plaats op contractbasis, waarbij het Kadaster tot dusverre de helft van de vervaardigingskosten voor haar rekening neemt. De overige afnemers betalen de andere helft van de vervaardigingskosten. In veel contracten zijn bepalingen over samenwerking opgenomen. Betaling vindt dan plaats door het leveren van een bijdrage in natura (werk of bestaande gegevens). In het comptabele systeem worden deze bijdragen niet als inkomsten geboekt. Voorts wordt geen BTW in rekening gebracht.

In totaal wordt circa eenderde van de totale uitgaven uitbesteed (f 7 mln.). Dit betreft fotogrammetrische en landmeetkundig-kartografische werkzaamheden.

Tabel 3. Uitgaven en ontvangsten met betrekking tot GBKN

Uitgaven	Ontvangsten	Nadelig verschil
(1981, in mln. guldens)		
20,1	2,7	17,4

1.5. Onderzoek en ontwikkeling

Er blijft naast bovengenoemde activiteiten slechts een kleine restgroep overige activiteiten: onderzoek, bijzondere opdrachten e.d. In dit verband wordt een klein gedeelte uitbesteed. De kosten gemoeid met deze restcategorie zijn in 1981 ongeveer f 4,3 mln.

1.6. Organisatie, opbrengsten en kosten

In tabel 4 is een overzicht opgenomen van de totale kosten en opbrengsten en de personeelssterkte in diverse jaren. Zoals uit de tabel blijkt zijn er naast de hoofddirectie, die te Apeldoorn is gevestigd, regionale directies, waar het overgrote deel van het personeel werkzaam is. In de jaren zeventig heeft een zeer sterke groei plaatsgevonden van de personeelssterkte bij de hoofddirectie. Deze groei is onder meer toe te schrijven aan

- reorganisaties in de loop van de jaren zeventig;
- uitbreidingen vooral in de tweede helft van de jaren zeventig waarbij een versterking optrad van de beleidsvoerende directies en een aantal specialistische afdelingen (o.a. fotogrammetrie, automatisering, opleiding, personeel en organisatie) werd opgezet of verder ontwikkeld.

Het streven is het Kadaster in de nabije toekomst kostendekkend te maken.

Tabel 4. Organisatie, kosten en opbrengsten Kadaster (in mln. guldens, lopende prijzen)

	Kosten			Opbreng- sten	Verschil	Aantal personeel ¹		
	perso- neel	mate- rieel	totaal			hoofd- direc- tie	regio- nale direc- ties	totaal
1970	56,7	10,9	67,6	39,4	28,2	10	3 000	3 010
1975	126,8	20,2	147,0	82,7	64,3	78	3 427	3 505
1980	196,4	50,2	246,6	122,0	124,6	366	3 260	3 626
1981	190,7	55,9	246,6	112,8	133,7	385	3 256	3 641
1982	192,5	53,6	246,1	189,2	56,9	446	3 212	3 658

¹ Werkelijke sterkte, met uitzondering van 1970 en 1975; grote verschillen tussen deze cijfers vinden hun oorzaak in het feit dat door grote reorganisaties personeel dat voorheen tot de regionale directies of afzonderlijke bureaus behoorde, vanaf 1975/1980 tot de hoofddirectie wordt gerekend.

DEEL 2. MOTIEVENONDERZOEK EN BEDRIJFSECONOMISCH ONDERZOEK

2.1. Motieven overheidsbemoeienis

Kadastraal informatiesysteem

De oudst in ons land bekende kadastrale boekhoudingen zijn die van waterschappen en steden en stammen uit de middeleeuwen. Het verkrijgen van een grondslag voor belastingheffing was een van de belangrijkste motieven om bezit aan onroerend goed te registreren. Onder invloed van de Franse Revolutie werd tijdens de Bataafse Republiek en daarna in het Koninkrijk Holland een landelijk kadaster opgezet. Dat landelijke kadaster had een fiscaal doel namelijk het heffen van een algemene grondbelasting (z.g. verponding). Beëdigde landmeters in overheidsdienst kregen tot taak van alle gebieden nauwkeurige kadastrale kaarten te maken. Nadat ons land bij Frankrijk was ingelijfd werd het Franse kadastrale systeem ingevoerd. Dat betekende onder meer dat de kadastrale kaarten in het hele land op elkaar moesten aansluiten.

Veel meer dan een grondslag voor belastingheffing is het kadastraal informatiesysteem thans een borg voor rechtszekerheid bij het kopen en verkopen aan onroerend goed (zie de bepalingen ter zake in het Burgerlijk Wetboek), alsmede een instrument bij de ruimtelijke (her)inrichting van het land. Bij de belastingheffing door de overheid is veel meer de nadruk komen te liggen op de belasting op het loon of het inkomen in plaats van het bezit. Aan de andere kant vereisten de economische en maatschappelijke ontwikkelingen in de vorige en deze eeuw dat voldaan werd aan een toenemende maatschappelijke vraag naar rechtszekerheid. Immers, het aantal verkopen van onroerend goed is bijna voortdurend gestegen alsmede voorraad gebouwde eigendommen zelf. Als grondslag voor belastingheffing heeft het onroerend goed dus in betekenis ingeboet, als economisch goed heeft het, met de economische ontwikkeling, een hoge vlucht doorgemaakt.

Zoals in 1.2 is aangegeven kunnen er echter ook sterke schommelingen optreden op de onroerend-goedmarkt, bij voorbeeld als gevolg van ontwikkeling op de woningmarkt. Als gevolg daarvan kan in conjuncturele dalen een grote overcapaciteit optreden in die delen van de organisatie waar niet met een zekere werkvoorraad kan worden gewerkt.

Met behoud van de belangrijkste motieven die thans gelden (vooral rechtszekerheid, in mindere mate grondslag voor belastingheffing) is vooral te denken aan uitbesteding als vorm van privatisering. (Vgl. ook de situatie in het buitenland.) Het houden van de openbare registers en de kadastrale kaarten is overal in de Westerse wereld in handen van de overheid in verband met het rechtszekerheidsaspect. In deze landen wordt in verschillende mate werk uitbesteed in de landmeettechnische sfeer. Voor zover het rechtzekerheidsaspect daarbij in het geding komt – en het niet om het pure meten gaat – wordt in verschillende landen gebruik gemaakt van «beëdigde particulieren». Uitbesteding van werkzaamheden zou in ons land vooral kunnen plaatsvinden in de sfeer van het landmeetkundig/kartografisch werk. Thans vindt uitbesteding – die in beginsel zeer goed mogelijk is zonder dat het aspect rechtszekerheid wordt geschaad – slechts zeer incidenteel plaats. De gespecialiseerde technische kennis die hiervoor nodig is, is aanwezig bij ingenieursbureaus en landmeetkundige bureaus. Van deze kennis wordt bij voorbeeld in het kader van ruilverkaveling meer gebruik gemaakt. Een voordeel van uitbesteding is het gemakkelijker worden van de aanpassing van de ingezette capaciteit ten opzichte van het werkaanbod.

Ruilverkaveling en landinrichting

De activiteiten van het Kadaster met betrekking tot ruilverkaveling dateren uit de jaren twintig, de tijd dat de ruilverkaveling van de grond kwam. Na de Tweede Wereldoorlog namen deze een grote vlucht. De activiteiten duren voorlopig nog voort en gaan ook steeds meer over in zgn. landinrichtingsprojecten, waarbij meerdere aspecten zoals landschapsbeheer een rol spelen. Voor een deel hebben deze activiteiten ook hun nut voor het kadastrale informatiesysteem.

De basis van de procedures is neergelegd in de Ruilverkavelingswet 1954 en in de op stapel staande Landinrichtingswet. Bij de ruilverkaveling wordt het Kadaster aangesproken op haar deskundigheid met betrekking tot juridische, administratieve, landmeetkundige, kartografische en planvormende aspecten. Per provincie lopen meestal een aantal ruilverkavelingen tegelijk. Er kunnen bij de werkzaamheden dan ook belangrijke pieken optreden. Bij ruilverkavelingen, waarbij over het algemeen veel kaarten moeten worden vervaardigd, wordt om de piekbelasting weg te nemen landmeetkundig werk uitbesteed aan ingenieursbureaus en landmeetkundige bureaus. In 1981 werd voor bijna f 4 mln. uitbesteed, zijnde een zesde van de totale landmeetkundige en fotogrammetrische werkzaamheden ten behoeve van ruilverkaveling.

Als privatiseringsmogelijkheid kunnen worden genoemd een grotere mate van uitbesteding, vooral in de sfeer van de landmeetkundige en fotogrammetrische werkzaamheden. Hiervoor is gespecialiseerde kennis aanwezig in de particuliere sector. Het argument van de fluctuatie van werkzaamheden geldt niet zozeer op landelijke schaal als wel op de regionale schaal, het werkterrein van de regionale directies.

Grootschalige basiskaart van Nederland (GBKN)

Het nut van de GBKN werd bij de introductie in de jaren zeventig vooral gelegen geacht in de gezamenlijke aanpak van grootschalige kaartvervaardiging, resulterend in kostenbesparingen bij gezamenlijke gebruikers. Voorts is het een coördinatiemiddel bij de uitwisseling van gegevens. De GBKN is o.a. van nut voor het kadastrale informatiesysteem. Daar er nog grote verschillen in behoefte zijn, komt de GBKN via een marktbenadering tot stand. Op deze zelfde markt opereren ook de landmeetkundige ingenieursbureaus. De GBKN komt deels door advisering van deze ingenieursbureaus tot stand. Om deze redenen alsmede in verband met de piekbelasting bij de provinciale directies wordt werk uitbesteed aan deze ingenieursbureaus. In totaal werd voor f 7 mln. uitbesteed (in 1981) zijnde eenderde van de totale activiteiten. In beginsel is een zeer belangrijk deel van het werk uitbesteedbaar, gezien de aard van de werkzaamheden. Voor meer dan 10% van het Nederlandse grondgebied zijn kaarten vervaardigd of in bewerking. Voor 5% is vervaardiging in voorbereiding.

Een nagenoeg volledige uitbesteding van de werkzaamheden is mogelijk, met uitzondering van een stuk toezicht en regelgeving om de nodige uniformiteit te betrachten.

Andere privatiseringsmogelijkheden

Hiervoor is, met behoud van de thans nog geldende motieven die vooral zijn gelegen in de sfeer van de rechtszekerheid, de nadruk gelegd op uitbesteding als privatiseringsmogelijkheid. De mogelijkheid is onbesproken gebleven het omzetten van de Dienst in een staatsbedrijf. Het optreden als bedrijf bij voorbeeld in de sfeer van de GBKN kan worden gesteund door een meer bedrijfseconomisch ingericht beheer.

In het streven naar kostendekkendheid zouden bij voorbeeld de kosten van rente en afschrijving op omvangrijke automatiseringsprojecten duidelijk naar voren dienen te komen. Als extra-comptabel gegeven legt dit thans niet zoveel gewicht in de schaal als bij een beheer en administratie die bedrijfseconomisch is ingericht.

Wanneer uitbestedingsmogelijkheden hierbij stuiten op de hindernis die het rechtszekerheidsaspect opwerpt dan is er door een wijziging in de toepassing van het rechtszekerheidssysteem nog een vorm van privatisering mogelijk, nl. het instellen naar Duits/Frans/Zwitsers voorbeeld van de figuur «beëdigde particulier». Wanneer het puur technische meten gepaard gaat met juridische interpretaties en consequenties zou deze vorm kunnen worden toegepast. Deze figuur is met betrekking tot het Kadaster in tegenstelling tot gewone uitbesteding nieuw en sluit minder goed aan bij de constructie van ons systeem van rechtszekerheid.

2.2. Bedrijfseconomisch onderzoek

In paragraaf 1 (tabellen 1/tm 3) zijn de kosten weergegeven zoals deze aan de verschillende functies zijn toeberekend op basis van een bedrijfseconomisch onderzoek dat heeft plaatsgevonden voor het begrotingsjaar 1981. Een aantal kosten is daarbij nog buiten beschouwing gebleven, bij voorbeeld de post huur en huurwaarde die op f 12 mln. (voor het hele Kadaster) kan worden geschat.

Op sommige onderdelen is een vergelijking mogelijk met de kosten van soortgelijke, particulier verstrekte voorzieningen, met name op die gebieden waar thans uitbesteding plaatsvindt of waar het produkt van het Kadaster moet concurreren met alternatieven van particuliere bureaus of met eigen diensten van lagere overheden.

Terreinen waar uitbesteding incidenteel plaatsvindt, zijn de landmeetkundig-kartografische werkzaamheden. Op die terreinen (denk aan het kadastrale informatiesysteem) waar sprake is van conjunctuurgevoeligheid lijkt uitbesteden van de piekbelasting goedkoper dan het zelf in dienst houden van een vaste capaciteit, ondanks het feit dat het uitspreiden van de werkvoorraad enig soelaas kan bieden. Zijn de conjunctuurdalen relatief lang (zoals thans het geval is) dan neemt de conjunctuurgevoeligheid immers sterk toe. Of totaal uitbesteden voordeliger is dan in eigen beheer houden is niet met harde cijfers te staven. Wel is er nu al een markt waarop ingenieurs- en landmeetkundige bureaus hun diensten aanbieden. Door meer uit te besteden zou de concurrentie kunnen toenemen zodat het kostenpeil kan worden gedrukt.

Volgens een ruwe schatting wordt door landmeetkundige bureaus in de particuliere sector circa f 50 mln. omgezet. Naast een beperkt aantal grotere bureaus zijn een aantal kleinere bureaus werkzaam. Uitbesteding van de hierboven genoemde landmeetkundige werkzaamheden zou tenminste een verdubbeling van de capaciteit van de particuliere bureaus inhouden.

Hoewel geen harde cijfers voorhanden zijn, bestaat de indruk dat vervaardiging van de GBKN door particuliere ingenieurbureaus zeker niet duurder is. Bovendien zijn de relatief kleine ingenieurbureaus vaak beter in staat sneller in te spelen op de behoefte van de markt dan een grote overheidsdienst (flexibel-management). Voorts is nog van belang dat de ingenieurbureaus vaak betrokken zijn bij vervolgvactiteiten van de gebruikers van de GBKN (bestemmingsplannen, leidingenregistratie).

2.3. Buitenland

Het kadaster (een registratievorm van de grond) en de openbare registers (publicatie van rechtsfeiten) zijn Nederland ondergebracht in één overheidsorganisatie, het kadaster. In alle westerse landen zijn deze diensten ondergebracht bij de centrale dan wel bij de lagere overheden. Zij vervullen een rechtszekerheidsfunctie als het Kadaster in Nederland. Niet overal zijn het kadaster en de openbare registers in één organisatie samengevoegd. In de Bondsrepubliek ressorteren de openbare registers onder het Ministerie van Justitie, terwijl het kadaster bij de Länder is ondergebracht en daar van land tot land onder verschillende ministeries ressorteert. De mate waarin bepaalde technische werkzaamheden worden uitbesteed varieert nogal. Of het Kadaster zelf werkzaamheden verricht of uitbesteedt hangt vooral samen met de aard van de rechtszekerheidszorg. In België bij voorbeeld, waar het kadaster en de openbare registers bij het Ministerie van Financiën zijn ondergebracht, wordt veel minder uitbesteed dan in Nederland. In de Bondsrepubliek daarentegen wordt het landmeetkundig werk voor een groot deel uitgevoerd door «öffentliche Bestellte». Dit zijn particulieren die na voltooiing van een specialistische studie worden beëdigd. In Zwitserland («Grundbuchgeometer») en Frankrijk («géomètre expert») kent men ook dergelijke constructies. In wezen is deze constructie te vergelijken met het te onzent bestaande notarisambt.

Grootschalige basiskaarten worden in andere landen van Europa nog op een weinig uniforme wijze vervaardigd. Alleen in Engeland en Duitsland is sprake van basiskaarten die tot op zekere hoogte vergelijkbaar zijn met de GBKN. In een groot aantal landen worden voor de stedelijke en verstedelijkte gebieden grootschalige basiskaarten gemaakt en bijgewerkt. Dit geschiedt wisselend door nu eens particuliere organisaties, dan weer door (semi-) overheidsinstellingen.

DEEL 3. PRIVATISERINGSVARIANTEN

3.1. Reductie overheidsbemoeienis en organisatie

De hiervoor geschetste privatiseringsmogelijkheden liggen vooral op het vlak van de uitbesteding van werkzaamheden, met name in de landmeetkundig-kartografische en fotogrammetrische sfeer. De functionele reductie van overheidsbemoeienis is in dit geval in mindere mate zelf produceren in technische zin. Uitbesteding op grote schaal met behoud van een – zij het anders geconstrueerd – rechtszekerheidssysteem, is mogelijk door introductie van de «beëdigde particulier». Organisatorisch betekent dit een inkrimping van het rijksapparaat met een verschuiving van het accent bij de werkzaamheden bij het Kadaster in de richting van voorbereiding en controle. Vermindering van de personeelsaantallen zou vooral bij de (technische diensten van de) regionale directies plaatsvinden.

Een eventuele omzetting in een staatsbedrijf zou, zoals hiervoor uiteengezet, min of meer voorwaardenscheppend kunnen zijn voor een andere vorm van functionele reductie van overheidsbemoeienis, nl. de financiering.

3.2. Financiële effecten

Een omzetting in een staatsbedrijf zou betekenen dat een aantal verscholen kosten beter zichtbaar wordt gemaakt. Kosten en opbrengsten, gebed in een systeem van meerjarige planning, zouden makkelijker met elkaar kunnen worden geconfronteerd. Als voorbeeld kan gelden dat voor huisvesting f 12 mln. meer als kosten verschijnt en kan worden doorberekend. De bedrijfseconomische en budgettaire effecten van (meer) uitbesteden zijn zonder nader onderzoek nauwelijks aan te geven. Van bepaalde werkzaamheden die ook nu al worden uitbesteed is het evident dat uitbesteding voordeliger is: de piekbelasting bij de ruilverkavelingswerken en het luchtfotogrammetrische werk. Voor andere werkzaamheden in de landmeetkundig-kartografische en fotogrammetrische sfeer bestaat de indruk dat (meer) uitbesteden van piekbelasting voordelen biedt, maar voor de integrale werkzaamheden is dit (nog) niet duidelijk te maken. Het eventueel uit te besteden bedrag van maximaal circa f 50 mln. geeft al aan in welke orde van grootte eventuele besparingen zouden kunnen liggen.

3.3. Tijdspad

Alvorens meer uitbesteding te overwegen zou moeten worden nagegaan of de capaciteit van delen van het Kadaster moet worden aangepast aan het actuele werkaanbod. Meer uitbesteden bij die onderdelen waar conjunctuurgevoeligheid aanwezig is, wordt met name actueel wanneer de onroerend goedmarkt weer aantrekt.

De creatie van het figuur van beëdigd particulier gekoppeld aan opleidingseisen en het opzetten van bureaus zou geruime tijd eisen.

3.4. Werking van de markt

Bij volledige uitbesteding van landmeetkundig-kartografisch en fotogrammetrisch werk zou een tweemaal zo groot beroep op de markt van landmeetkundige bureaus worden gedaan dan thans het geval is. Het is denkbaar dat in die situatie ook meer van het instrument-aanbesteding gebruik zal worden gemaakt. Tot nu toe gebeurt dit alleen bij de luchtfotogrammetrie, waar naast Nederlandse maatschappijen bij voorbeeld ook een buitenlandse luchtvaartmaatschappij vluchten uitvoert.

3.5. Maatschappelijke effecten

Door meer uitbesteding neemt het aantal arbeidsplaatsen bij de overheid af. Bij een overcapaciteit bij de overheid is de compensatie die in de particuliere sector ontstaat onvoldoende om dit verlies aan arbeidsplaatsen teniet te doen.

In het algemeen zullen in de particuliere sector sneller capaciteitsaanpassingen plaatsvinden zodat gegeven de schommelingen in het werkaanbod, ook de schommelingen in de werkgelegenheid de neiging hebben toe te nemen.

3.6. Andere beleidsterreinen

Uitbesteding van werkzaamheden als hierboven bedoeld hebben geen ingrijpende gevolgen voor bij voorbeeld de gang van zaken bij ruilverkaveling en de GBKN waar andere departementen dan wel lagere overheden bij zijn betrokken.

Bij uitbesteding moeten veeleer de gevolgen voor het eigen beleidsterrein in het oog worden gehouden. In concreto betekent dit dat bij voorbeeld bij ruilverkavelingen en de GBKN gezorgd moet worden dat het produkt van de werkzaamheden beantwoordt aan de eisen van alle gebruikers, inclusief het Kadaster.

3.7. Omvang gebruik

Meer uitbesteding hoeft geen consequenties te hebben voor de omvang van de voorziening. Voor die onderdelen waar het Kadaster nu werkt onder kostprijs (GBKN en in mindere mate ruilverkaveling zou meer uitbesteden gekoppeld aan een stringenter doorberekening kunnen betekenen dat minder gebruik zal worden gemaakt van de voorziening. Heel duidelijk is dit voor de GBKN waar gemeenten vaak nu al een eigen substituut (laten) vervaardigen dat veelal niet aan de eisen voldoet die aan de GBKN worden gesteld.

12. RIJKS-AUTOMOBIELCENTRALE

1.1. Inleiding

De korte beschikbare tijd voor het onderzoek naar privatiseringsmogelijkheden van de RAC heeft belangrijke beperkingen opgelegd bij deze studie naar de mogelijkheden en voor- en nadelen van privatisering. Dit geldt zowel voor de evaluatie van de motieven van de overheidsbetrokkenheid, de bedrijfseconomische kostenvergelijking met particuliere bedrijven en de ontwikkeling van privatiseringsvarianten.

Het onderzoek heeft geleid tot een tweetal varianten; theoretisch zijn nog meer varianten denkbaar, waarbij bij voorbeeld ook de aanschaffingen van auto's worden geprivatiseerd. De werkgroep beveelt aan met betrekking van de RAC een vervolprivatiseringsonderzoek te verrichten.

1.2. Omschrijving onderwerp

In het kader van haar verantwoordelijkheden heeft het Staatsbedrijf der PTT altijd de behoefte gehad en zal het bedrijf altijd de behoefte houden om voor het beheer van haar wagenpark te kunnen beschikken over een Autocentrale. Zo werd reeds in een vroeg stadium de eigen autocentrale «de AMRC» in het leven geroepen. De hierin samengebundelde deskundig-

heden en specialismen hebben in 1936 geleid tot de oprichting van de Rijksautomobielcentrale, zulks ten einde die deskundigheden om efficiëntcy-redenen tevens ter beschikking van de overige departementen en rijksinstellingen te kunnen stellen.

De taak van de Rijksautomobielcentrale kan als volgt worden samengevat:

- a. het aanschaffen van motorvoertuigen ten behoeve van de rijksinstellingen;
- b. het verlenen van bemiddeling bij het aanschaffen van onderdelen, uitrustingsstukken en verbruiksstoffen;
- c. de zorg voor het onderhoud en herstel;
- d. het toezicht op het onderhoud en herstel, voor zover niet in eigen beheer uitgevoerd en de controle van de deswege ontvangen rekeningen;
- e. het geven van adviezen betreffende automobielen en het gebruik daarvan.

Naast deze «algemene» taak ten behoeve van de rijksinstellingen (incl. PTT) heeft de RAC dus een «bijzondere» taak ten behoeve van PTT; zij treedt op als eigenaar en beheerder van het PTT-motorvoertuigenpark. De voertuigen worden op huurbasis ter beschikking gesteld van de PTT-dienst-onderdelen. In het kader van haar beheersfunctie draagt zij onder meer zorg voor de:

- f. voorziening in het stellen en wassen;
- g. brandstofvoorziening;
- h. voorziening in extra vervoersbehoeften;
- i. analyse van de rij- en exploitatiegegevens;
- j. verzameling en analyse van gegevens met betrekking tot ongevallen in het verkeer;
- k. rijbegeleiding en rij-instructie;
- l. voorbereiding van de verkoop van afgevoerde voertuigen.

Voor de huidige organisatiestructuur van de RAC verwezen naar bijlage I.

Het personeelsbestand omvat ca. 530 medewerkers.

I.3. Omschrijving overheidsbetrokkenheid met de voorziening

De Rijksautomobielcentrale is opgericht bij Koninklijk besluit (KB) no. 40 van 2 maart 1936. De tekst van het Koninklijk besluit is als bijlage II bijgevoegd.

Zij werd gevestigd te 's-Gravenhage en onder beheer gesteld van het Staatsbedrijf der PTT. In de organisatie van PTT maakt de RAC deel uit van de hoofddirectie Technische Zaken.

De RAC heeft geen bemoeiingen met de voertuigen van de Ministeries van Defensie en Landbouw en met die van de Politietechnische Dienst van de rijkspolitie en van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders. Een aantal door het Rijk gesubsidieerde instellingen en enkele lagere overheidsorganen maken op basis van vrijwilligheid gebruik van de diensten van de RAC.

Aan de hand van de in I.1 genoemde taakvelden wordt hieronder een nadere omschrijving gegeven van de door de RAC verstrekte voorzieningen en de overheidsbetrokkenheid.

a. Aanschaffing voertuigen

Keuze merken en typen

De keuze van de merken/typen voertuigen vindt plaats in overleg met de rijksinstellingen (voor PTT met de betreffende hoofddirecties) op basis van de door hen opgestelde programma's van eisen. Deze programma's van eisen zijn tevens de basis voor het overleg over de inrichting en uitrusting van de voertuigen.

Voor de personenauto's wordt de keuze mede bepaald door de financiële grenzen gesteld door de rijkshoofdinspecteur van het Verkeer voor Overheidsdiensten. De keuze wordt daarnaast bepaald door andere factoren, zoals de wettelijke eisen, de te verwachten exploitatiekosten, de kwaliteit van de dealers, enz. Daarbij wordt ernaar gestreefd het aantal merken en typen beperkt te houden maar anderszijds niet afhankelijk te worden van één enkele fabrikant/importeur.

Zowel met betrekking tot de keuze van de voertuigen als met betrekking tot de vormgeving aan de uitrusting en inrichting levert de RAC aldus een bijdrage die erop is gericht de investerings- en exploitatiekosten zo laag mogelijk te houden.

Aankoop voertuigen

De aankoop vindt plaats nadat de bovengenoemde rijkshoofdinspecteur een «verklaring van geen bezwaar» heeft verstrekt en is gebleken dat de benodigde investeringsmiddelen beschikbaar zijn gesteld.

De aankoop van de voertuigen – met name voor PTT – wordt zoveel mogelijk gerealiseerd door middel van bulk aankopen bij de fabrikanten/importeurs. Voor het overige vindt de aanschaffing plaats door middel van de plaatselijke dealers. Ook bij rechtstreekse levering door de importeur wordt de dealer – op basis van een overeenkomst met de BOVAG – bij de transactie betrokken. Een goede relatie met de dealer wordt namelijk van groot belang geacht voor een goede en vlotte uitvoering van het onderhoud en herstel na de indienststelling. Ook als dit in eigen beheer wordt uitgevoerd is dit belang aanwezig, namelijk bij uitbesteding van werk aan de dealers en voor de afwikkeling van garantie-aanspraken.

In de gevallen dat een «koopvoertuig» voor het gestelde gebruiksdoel niet aan de markt is wordt een onderstel gekocht. Het ontwerpen van de carrosserie en het maken van het bestek en tekeningen vindt plaats in eigen beheer, de bouw wordt na gehouden inschrijving aan derden opgedragen. Het wordt namelijk uit kosten oogpunt niet verantwoord geacht de daarvoor benodigde accommodatie zelf beschikbaar te hebben.

Uitrusting en inrichting

De aanmaak van vaste componenten voor de uitrusting/ inrichting van de voertuigen wordt op basis van inschrijving opgedragen aan particuliere bedrijven. Het uitrusten/inrichten zelf vindt voor een beperkt gedeelte plaats in eigen beheer. Het hebben van enige eigen capaciteit wordt in de bestaande situatie nodig geacht voor het maken van proto-typen, voor kleine series of eenlingen met een afwijkende uitrusting/inrichting en voor voertuigen die om andere redenen (bij voorbeeld geheimhouding) niet voor uitbesteding in aanmerking komen.

In het kader van de uitvoering in eigen beheer worden zeer gespecialiseerde werkzaamheden, zoals bij voorbeeld het aanbrengen van bepantsering en airconditionering, uitbesteed.

De capaciteit van de eigen nieuwbouwwerkplaats is in de eerste plaats afgestemd op de bovenomschreven activiteiten; daarnaast worden werkzaamheden verricht die ook zouden kunnen worden uitbesteed. Hierdoor wordt permanent een volledige benutting van de capaciteit verkregen en wordt een vergelijkend zicht mogelijk op de kosten van het uitbesteede werk. Het behouden van eigen capaciteit is in de bestaande situatie mede van belang om een zekere mate van onafhankelijkheid te behouden ten opzichte van de particuliere bedrijven.

Uit het bovenstaande is af te leiden dat de uitrusting/inrichting van grotere series indentiek uit te rusten voertuigen aan derden wordt opgedragen, zulks onder toelevering van standaard-componenten.

De opdrachtverstrekking vindt plaats op basis van inschrijving. Voor de inschrijving wordt voor elke opdracht een keus gemaakt uit een aantal bedrijven die zijn geselecteerd op basis van daarmee opgedane ervaringen.

In 1981 werden de volgende aantallen voertuigen gekocht en ingericht:

	PTT	Andere Diensten	Totaal
Personenwagens	68	536	604
Vrachtwagens	1297	296	1593
Overige voertuigen	289	59	348
	1654	891	2545

Van de personen- en vrachtwagens waren er 3 bestemd voor het buitenland. Het aantal opdrachten voor carrosseriebouw bedroeg 116, waarvan 46 voor PTT en 70 voor de andere rijksinstellingen.

Ten behoeve van het uitrusten en inrichten wordt voor ca. 80% (in guldens) een beroep gedaan op particuliere bedrijven.

b. Aanschaffing onderdelen, uitrustingsstukken, verbruiksstoffen

Onderdelen worden aangeschaft ten behoeve van de werkuitvoering in de eigen werkplaatsen.

Accessoires worden gekocht voor nieuw in dienst te stellen, c.q. reeds in dienst zijnde PTT-voertuigen. Voor in dienst gestelde voertuigen van andere rijksinstellingen geschiedt dit op een desbetreffend verzoek. Motorbrandstoffen en olie worden betrokken ten behoeve van de eigen brandstofinstallaties, zulks op basis van door het Rijksinkoopbureau afgesloten contracten.

c. Zorg voor onderhoud en herstel

Periodieke controle

In het kader van de zorg voor het onderhoud en herstel worden de voertuigen periodiek onderworpen aan een technische controle.

De periodieke controle wordt nodig geacht om de verantwoordelijkheid voor de veilige staat van de voertuigen te kunnen dragen. Daarnaast is zij belangrijk om de bedrijfszekerheid te waarborgen. De periodieke controle wordt voor alle voertuigen in eigen beheer uitgevoerd, en wel:

- in de werkplaatsen van de RAC-bedrijven voor de voertuigen die in eigen beheer worden onderhouden en hersteld, zulks in combinatie met een onderhoudsbeurt;
- door de buitencontroleurs voor de voertuigen waarvan het onderhoud en herstel wordt opgedragen aan particuliere bedrijven ter plaatse.

Onderhoud en herstel

Een gedeelte van het park wordt onderhouden en hersteld in RAC-bedrijven, die in de grote en in een aantal middelgrote steden zijn gevestigd. De werkplaatscapaciteit in deze bedrijven is afgestemd op de omvang van het «normale» werkpakket van de PTT-voertuigen behorend tot de plaatselijke parken.

Voor zover mogelijk en gewenst worden ook voertuigen van andere rijksinstellingen in die werkplaatsen onderhouden en hersteld. De andere rijksinstellingen worden niet verplicht het onderhoud en herstel in de RAC-bedrijven te doen uitvoeren. Piekwerk en zeer gespecialiseerd werk wordt ter plaatse uitbesteed. Omgekeerd worden voertuigen uit de regio naar de eigen werkplaatsen gedirigeerd voor zover het, bij voorbeeld uit veiligheidsoverwegingen, nodig wordt geoordeeld bepaalde werkzaamheden in eigen hand te houden. In drie RAC-bedrijven vindt ook schadeherstel in eigen beheer plaats. Voor het overige wordt het herstel en onderhoud opgedragen aan de plaatselijke dealers.

De uitvoering van onderhoudsbeurten en van kleine reparaties worden geregeld door de betreffende dienstonderdelen; voor de afstelbeurten en de grote reparaties – op basis van de bevindingen bij de periodieke controle – worden opdrachten verstrekt door de RAC. De controle op de uitvoering gebeurt bij de eerstvolgende periodieke controlebeurt.

In 1981 strekte de zorg voor het onderhoud en herstel zich uit over de volgende aantallen voertuigen:

	Eigen beheer			Derden			Algemeen totaal
	PTT	AD	totaal	PTT	AD	totaal	
Personenwagens	382	302	684	223	1 898	2 121	2 782
Vrachtwagens	3 437	54	3 491	4 602	1 018	5 620	8 425
Overige voertuigen	948	52	1 000	497	355	852	2 561
	4 767	408	5 175	5 322	3 271	8 593	13 768

Het aandeel van het aantal auto's waarvan het onderhoud en herstel aan derden wordt opgedragen (thans 63%) stijgt geleidelijk; in de loop van de laatste vijf jaren in totaal met 6%.

Wettelijke verplichte keuring

De jaarlijkse, wettelijke verplichte keuring (nu nog beperkt tot voertuigen zwaarder dan 3500 kg) wordt als volgt uitgevoerd:

- in de eigen bedrijven in combinatie met een der controle/onderhoudsbeurten;
- door derden in het kader van een der onderhoudsbeurten.

Schade-expertise

Voor zover bij ongevallen in het verkeer met rijksvoertuigen een tegenpartij is betrokken, worden schade-expertises verricht met betrekking tot die voertuigen en eventueel de voertuigen van derden, zulks ten behoeve van de schade-afwikkeling door het Bureau Schade-afwikkeling van de afdeling Verzekeringswezen van het Ministerie van Financiën.

d. Toezicht op onderhoud en herstel, uitgevoerd door derden

Bij de uitvoering van de periodieke controle wordt nagegaan of eerder opgedragen onderhoud of herstel goed is uitgevoerd. De deswege ontvangen facturen worden op de overeenstemming met de gegeven opdracht, op de tijdsbesteding en op de in rekening gebrachte bedragen voor loon- en materiaalverbruik. De betaling vindt plaats door de betreffende rijksinstelling, (voor PTT door de RAC).

e. Het geven van adviezen betreffende automobielen en hun gebruik

De adviezen kunnen betrekking hebben op de aanschaffing, de exploitatie en het gebruik in de ruimste zin.

f. Stallen en wassen

De PTT-voertuigen worden, voor zover de beschikbare ruimte dat toelaat, gestald in de garageruimten van de RAC-bedrijven. Voor het overige wordt zoveel mogelijk gestald in of bij de dienstgebouwen van PTT; bij de bouw of verbouw van die gebouwen wordt daarin zo mogelijk voorzien.

Bij derden wordt gestald als het gaat om voertuigen die, bij voorbeeld om veiligheidsredenen, in afgesloten stallingsruimten moeten worden ondergebracht en dit in eigen ruimten niet mogelijk is.

Het wassen vindt plaats in de eigen garages, dan wel door het eigen personeel van de PTT-dienstonderdelen of door derden. De andere rijksinstellingen verzorgen zelf het stallen en wassen. Op hun verzoek worden de voertuigen – voor zover de accommodatie dat toelaat – in de RAC-garages gestald en gewassen.

g. *Brandstofvoorziening*

Eigen brandstofinstallaties zijn gevestigd bij de RAC-bedrijven en bij een aantal PTT-dienstonderdelen met een groot wagenpark. Als criterium voor de plaatsing geldt dat de omzet zodanig moet zijn dat de exploitatiekosten kunnen worden gedekt uit de kortingen op de bulkleveringen.

Voor het overige wordt getankt bij particuliere pompinstallaties met z.g. kredietbonnen. Het heeft de voorkeur dat getankt wordt bij de bedrijven waar de voertuigen in onderhoud en herstel zijn; dit in het belang van een optimale relatie met die bedrijven. De andere rijksinstellingen verzorgen zelf hun brandstofvoorziening. Zij kunnen desgewenst tanken bij de installaties bij de RAC-bedrijven.

h. *Voorziening in extra vervoersbehoeften*

In de behoefte aan extra vervoermiddelen bij de PTT-dienstonderdelen ten gevolge van onder meer vervoerspieken, total loss en langdurige reparaties kan worden voorzien met auto's uit het reservepark dan wel door huur bij derden. De omvang van het reservepark wordt beperkt gehouden tot:

- auto's die niet of niet in voldoende mate bij derden gehuurd kunnen worden;
- auto's waarvan de benuttingsgraad zodanig hoog is dat de kosten van een reserveauto lager zijn dan die van een gehuurde auto.

De andere rijksinstellingen regelen zelf de voorziening in extra vervoersbehoeften; desgewenst adviseert de RAC hierbij.

i. *Analyse van rij- en exploitatiegegevens*

Van de PTT-voertuigen worden onder meer de gegevens met betrekking tot de gereden kilometers en de reparatiekosten per voertuig vastgelegd. Op basis van deze gegevens wordt het vervangingstijdstip van de voertuigen bepaald. Deze gegevens worden ook gebruikt voor de bepaling van de levensduur van de voertuigen van de andere rijksinstellingen. Daarnaast worden exploitatiegegevens verzameld ten dienste van de financiële verantwoording, de tariefstelling en voor begrotingsdoeleinden.

j. *Gegevensverzameling en analyse van ongevallen*

Van de schadegevallen in het verkeer met PTT-voertuigen wordt vastgesteld wat de ongevalsoorzaak is geweest. De hoofden van de PTT-dienstonderdelen worden ter zake ingelicht, (eventuele maatregelen jegens de bestuurders); verder zijn de gegevens nuttig voor de – hierna genoemde – rijbegeleiding.

k. *Rijbegeleiding en rij-instructie*

In het belang van de verbetering van het rijgedrag wordt rijbegeleiding gegeven. Deze begeleiding is verplicht gesteld voor de PTT-bestuurders met een «functionele rijtaak»; de deelname geschiedt voor het overige op basis van vrijwilligheid.

De rijbegeleiding draagt bij tot verhoging van de verkeersveiligheid en tot verbetering van de bediening van het voertuig. Zij leidt tot vermindering van reparatiekosten en tot besparing van de brandstofkosten. Rij-instructie wordt gegeven aan de bestuurders van nieuwe typen voertuigen; bedieningsinstructies aan de gebruikers van heftrucks enz. Op verzoek worden rijproeven afgenomen voor de bestuurders van voertuigen van de andere rijksinstellingen.

I. Voorbereiding verkoop afgevoerde voertuigen

De PTT-voertuigen worden door middel van Domeinen in het openbaar verkocht. De indeling in de keuringscategorieën en de administratieve voorbereiding van de verkoop wordt verzorgd door de RAC.

I.4. Omschrijving motieven overheidsbetrokkenheid

De overheid heeft in 1936 aansluiting gezocht bij de voormalige Autocentrale (AMRC) van het Staatsbedrijf der PTT. Dit centrale orgaan van de PTT was belast met de aanschaffing van voertuigen en de zorg voor het onderhoud en het herstel daarvan en beschikte daartoe in 1935 over eigen garages met werkplaatsen te Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Haarlem. Voor het overige werden de uitvoering van het herstel en onderhoud uitbesteed aan derden.

Door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken werd gesteld dat het uit oogpunt van efficiency en mogelijke bezuiniging op de uitgaven aanbeveling verdiende de ervaring van die centrale meer algemeen dienstbaar te maken voor andere rijksdiensten. Deze zienswijze werd door de Ministerraad overgenomen en leidde tot de instelling van de RAC; het verklaart tevens waarom de RAC onder beheer werd gesteld van het Staatsbedrijf der PTT. In deze opvatting vervult de RAC een nuttige functie door haar specialistische kennis op het gebied van de aanschaffing en de exploitatie van motorvoertuigen, waardoor de PTT de beschikking heeft over een onafhankelijk, deskundig apparaat tevens ten dienste van een optimale voorziening in de vervoersbehoeften van een groot aantal ministeries en rijksinstellingen. Uitgangspunt voor haar beleid is dat zij de haar opgedragen taak in eigen beheer uitvoert voor zover dat nodig is om haar verantwoordelijkheid voor de veiligheid te kunnen dragen dan wel van belang is om de uitvoering van een derden opgedragen werkzaamheden – qua kwaliteit en kosten – goed te kunnen beoordelen. In dit verband kan er op worden gewezen dat het beschikken over eigen herstelwerkplaatsen de volgende voordelen biedt:

- de kwaliteit en de kosten van de werkzaamheden, uitgevoerd door derden kunnen door eigen ervaring beter worden beoordeeld en beïnvloed;
- een beter inzicht wordt verkregen in de technische eigenschappen en de kwaliteit van de voertuigen tijdens de exploitatie, o.a. ten dienste van het overleg met fabrikanten/importeurs om te komen tot produktieverbetering;
- er kunnen prioriteiten worden gesteld met betrekking tot de uitvoering van het onderhoud en herstel ten aanzien van voertuigen die moeilijk gemist kunnen worden;
- voertuigen met geheime voorzieningen kunnen in eigen hand worden gehouden;
- eigen bedrijven bieden de mogelijkheid voldoende geschoold personeel voor de buitencontrole op te leiden;
- met name voor de grote steden is het van belang dat in de RAC-bedrijven stallingscapaciteit beschikbaar is.

Voor de andere genoemde taakvelden kan voor wat betreft de motieven voor de overheidbetrokkenheid worden verwezen naar II.

Een ander motief voor de overheidsbetrokkenheid op dit terrein wordt gevormd door de middels de RAC verwezenlijkte mogelijkheid om te kunnen inspelen op enerzijds de ontwikkelingen op langere termijn in de vervoersbehoefte van de gebruikers (naar omvang en soort) en anderzijds de ontwikkelingen op voertuigtechnisch gebied (o.a. met betrekking tot energie en milieu).

I.5. Kosten en opbrengsten van de voorziening en werkgelegenheid

De exploitatielasten (personeelslasten, materiaalverbruik, afschrijving en rente enz.) bedroegen in 1980 f 153 709 000 (1970: f 41 619 000 en 1975: f 80 659 000)

De lasten worden volledig gedekt uit de baten:

- opbrengst huurvergoeding PTT-diensten (beschikbaarstelling voertuigen);
- overige opbrengsten PTT (rijbegeleiding enz);
- opbrengst jaarvergoeding andere rijksinstellingen (vergoeding van de kosten die voortvloeien uit de «algemene» taak);
- opbrengst andere rijksinstellingen (voor zover zij gebruik maken van de RAC-bedrijven voor onderhoud, herstel, brandstofvoorziening);
- opbrengsten derden (verhuur ruimten, opbrengst verkochte voertuigen voor zover hoger dan de boekwaarde enz).

Begroting exploitatielasten meerjarenbegroting 1982–1986 op basis van prijspeil 1981:

peil 1981:

1982	f	190 000 000
1983	f	191 000 000
1984	f	192 000 000
1985	f	194 000 000
1986	f	197 000 000

In de kosten zijn niet begrepen de aanschaffingskosten van de voertuigen en de uitrusting en inrichting daarvan; wel zijn inbegrepen de betreffende afschrijvingen. Door de RAC werd in 1981 deswege geïnvesteerd voor PTT-voertuigen ruim f 44 mln. De aanschaffingen voor de andere rijksinstellingen (in eigendom overgedragen) beliepen in dat jaar bijna f 24 mln.

Personeelsbezetting per 31 december 1981 naar de onderscheiden afdelingen:

Directie en toegevoegden	7
Aankoop, Constructie, Magazijn	67
Controle, Herstel, Onderhoud	349
Algemene Dienst	24
Financiële Administratie	38
Vastlegging bedrijfsgegevens	19
Secretariaat	6
Interne Controle	1
Stafdienst	8
Personeelsdienst	13
	532

II.1. Motievenonderzoek

De Rijksautomobielcentrale is, zoals onder I.1 is vermeld, ingesteld om de samengebundelde deskundigheden en specialismen die ter beschikking stonden van PTT om efficiency-redenen ook ter beschikking te kunnen stellen van de overige departementen en rijksinstellingen.

Sinds 1937 is er een aantal ontwikkelingen geweest – die zonder de in het KB geformuleerde taakstelling aan te tasten – hebben geleid tot veranderingen in de taakuitvoering van de RAC. Op een aantal van die ontwikkelingen wordt in het navolgende ingegaan.

De enorme toeneming van het gebruik van motorvoertuigen in het algemeen heeft geleid tot een zeer sterk variërend aanbod van merken en vooral van typen binnen een bepaald merk. Deze groeiende complexiteit van het aanbod van voertuigen en componenten voor de uitrusting en inrichting maakt de markt ondoorzichtiger. Daarnaast leidt de toenemende

differentiatie in de gebruiksdoelen van de voertuigen bij de PTT (niet alleen voor transport maar ook als «Werkwagen») tot het stellen van steeds meer en zwaardere eisen aan de uitrusting en inrichting, mede in het licht van de steeds stringenter wettelijke eisen. Daarbij komt dat aan de ergonomische aspecten, vooral bij het gebruik als «werkwagen» – mede in het licht van de ARBO-wet – steeds meer aandacht moet worden besteed.

Ontwikkelingen in het vlak van de milieuzorg en het streven naar energiebesparing leiden tot de noodzaak, die ontwikkelingen nauwlettend te volgen en een inbreng te leveren met betrekking tot maatregelen die de geluidshinder en de uitstoting van schadelijke gassen kunnen beperken c.q. tot vermindering van het brandstofverbruik kunnen leiden.

Voorts voltrekt zich met betrekking tot het aanschaffingsbeleid een ontwikkeling in de richting van een toenemende behoefte aan bundeling en coördinatie van de overheidsaanschaffingen en de afstemming van vraag en aanbod. Deze bundeling heeft onder meer ten doel tot een betere inpassing te komen van het aanschaffingsbeleid in met name het economische structuurbeleid, dat onder meer gericht is op het vergroten van het innovatie vermogen van het bedrijfsleven. Versnippering van de overheidsvraag betekent een belemmering voor de verbetering van de doorzichtigheid van de overheidsvraag en de stimulering van innovatieve ontwikkelingen.

Al deze ontwikkelingen vereisen een steeds grotere bundeling van specialistische kennis om een verantwoord aanschaffingsbeleid van voertuigen voor de rijksoverheid te kunnen blijven realiseren. Om een objectief aanschaffingsbeleid te kunnen voeren is het noodzakelijk dat deze kennis onafhankelijk van het bedrijfsleven beschikbaar is. Daarnaast is het voor een goed aanschaffingsbeleid van zekere waarde te beschikken over ervaring met betrekking tot het beheer en de exploitatie van verschillende categorieën voertuigen. Deze ervaring dient mede te steunen op het, onafhankelijk van het bedrijfsleven, uitvoeren van onderhouds- en herstelwerkzaamheden.

De ontwikkeling van de voertuigtechniek heeft ertoe geleid dat de door de fabrikanten voorgeschreven onderhoudsbeurten inhoudelijk en qua periodiciteit zijn verminderd en de reparatiebehoefte is afgenomen. In dat licht wordt een objectieve controle op de staat van de voertuigen – uit oogpunt van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid – steeds belangrijker.

Voor de PTT-voertuigen geldt dit des te meer omdat het gebruik van deze voertuigen in het algemeen niet vergelijkbaar is met «normaal» privégebruik (wisselende bestuurders, op tijd rijden, veelal weinig zorg voor de bediening van het voertuig). Nader kan worden gezien of de uitvoering van de controle een rijkstaak zou moeten zijn.

De bovenomschreven omstandigheden en ontwikkelingen leiden tot de conclusie dat er voor PTT voldoende motieven zijn om een organisatie ten behoeve van de voorziening in de vervoersbehoeften in stand te houden. In de RAC beschikt de PTT over dat controle apparaat waarmee het mogelijk is:

- de meest complexe programma's van eisen op een goede en verantwoorde wijze te vertalen in concrete aan de gebruiksdoelen aangepaste constructies;
- de (deels wettelijk voorgeschreven) verantwoordelijkheden voor de betrouwbaarheid en de veiligheid van de vervoermiddelen te kunnen blijven waarborgen;
- tijdens de exploitatie van de voermiddelen in de eigen werkplaatsen die ervaring op te doen waarop toekomstig beleid kan worden gestoeld.

Daarbij wordt opgemerkt dat de RAC er niet naar streeft alle daaraan verbonden activiteiten in eigen hand te houden maar daarin het particuliere bedrijfsleven op ruime schaal te betrekken. In dat kader kan worden gesteld dat de RAC zich beperkt tot eigen beheer voor zover dat nodig is om niet volledig afhankelijk te zijn van het bedrijfsleven dan wel de aan derden opgedragen werkzaamheden op prijs en kwaliteit te kunnen beoordelen.

Met betrekking tot privatiseringsvormen die – met behoud van de thans geldende motieven voor de overheidsbemoeienis – mogelijk zijn, kan het volgende worden opgemerkt.

Bij het Koninklijk besluit tot instelling van de Rijksautomobielcentrale is zij onder beheer gesteld van PTT. In feite vormt de RAC een onderdeel van dit staatsbedrijf en is er reeds sprake van een vorm van privatisering waarbij de directe overheidsbemoeienis van bestuurlijke aard tot het uiterste beperkt is.

Uitgaande van de geldende motieven voor de overheidsbemoeienis:

- de zorg voor een doelmatig aanschaffingsbeleid van motorvoertuigen;
- de zorg voor de veiligheid en de bedrijfszekerheid van die voertuigen

zijn de volgende twee varianten denkbaar:

1. privatisering van de niet specifiek ten behoeve van PTT uitgevoerde taken, zulks met uitzondering van de aanschaffing van de voertuigen en seriematig te verwerken uitrustings- en inrichtingscomponenten;
2. Maximalisering van de uitbesteding van onderhouds- en herstelwerkzaamheden.

Bij effectuering van de eerstgenoemde variant dragen de rijksinstellingen zelf de verantwoordelijkheid voor de veiligheid en de bedrijfszekerheid van de voertuigen en – in dat kader – voor de tijdige vervanging in het licht van de technische en economische aspecten. Daarnaast dragen zij dan zelf zorg voor het doen inrichten en uitrusten van nieuwe voertuigen c.q. de bouw van koetsen als een fabrieksvoertuig voor het gestelde doel niet voorhanden is. Ten aanzien van de tweede variant werd in het voorafgaande al gesteld dat die uitbestedingen reeds in belangrijke mate plaatsvinden waarbij de rijksinstellingen, door de RAC aan hen, de keuze wordt gelaten tussen uitvoering van het onderhouds- en herstelwerk door derden dan wel in de RAC-bedrijven.

II.2. Bedrijfseconomisch onderzoek

Voor wat betreft de bedrijfseconomische aspecten kan worden gesteld dat het overgrote deel van de exploitatiekosten voortvloeit uit de activiteiten ten behoeve van PTT. Van het totaal der kosten in 1980 ad f 154 mln. kwam f 149 mln. ten laste van de PTT, waarvan f 91 mln. is te beschouwen als kapitaalslasten (rente en afschrijving) en overige vaste lasten van de voertuigen.

De activiteiten ten behoeve van PTT worden kostendekkend uitgevoerd; de daarmee gemoeide kosten worden in rekening gebracht aan de PTT-dienstonderdelen en uiteindelijk in de PTT-tarieven doorberekend. Of – en zo ja in hoeverre – de aan de andere rijksinstellingen in rekening gebrachte kosten ten laste van het Rijk komen dan wel uit opbrengsten van die instellingen worden gedekt, is niet bekend.

Een vergelijking van de kosten van de RAC-activiteiten met soortgelijke particuliere voorzieningen is redelijk mogelijk voor wat betreft de uitvoering van het onderhoud en herstel van de voertuigen. Voor wat betreft de uitvoering van het inrichten en uitrusten van nieuwe voertuigen is een vergelijking nauwelijks te maken omdat de uitvoering in eigen beheer zich in eerste instantie richt op prototypen en «eenlingen».

Een vergelijking met betrekking tot onderhouds- en herstelwerk is enkele jaren geleden uitgevoerd naar aanleiding van een opmerking van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot het verschil in het RAC-werkplaatsuurtarief en die uurtarieven van particuliere autobedrijven. Over het resultaat van die vergelijking is de Rekenkamer ingelicht middels een brief van de directeur generaal van PTT waarvan een afschrift is bijgevoegd als bijlage III. Resumerend is daarin gesteld dat:

- de vergelijking van de uurtarieven «sec» geen juiste basis kan zijn voor de vergelijking van de kosten van uitvoering in eigen beheer versus uitvoering door derden omdat in het RAC-uurtarief kostencomponenten

worden verrekend die door particuliere bedrijven buiten het uurtarief worden gefactureerd;

- de kosten van de uitvoering door particuliere bedrijven niet alleen bepaald worden door de gefactureerde kosten maar ook rekening moet worden gehouden met de kosten die zijn verbonden aan de opdrachtverstrekking, de controle op de goede uitvoering van het onderhoud en herstel en de kosten van de controle van de facturen;
- een overblijvend verschil in de kosten het niettemin verantwoord doet zijn een gedeelte van het totale werkpakket aan onderhoud en herstel in eigen beheer uit te voeren in het licht van een aantal aspecten, zoals:
 - kortere wachttijden/prioriteitenstelling in eigen hand
 - combinatie met stallingsmogelijkheden
 - het bijhouden van reparatie-ervaring, o.a. ten dienste van de beoordeling van de kwaliteit en de kosten van de aan derden opgedragen werkzaamheden.
 - het in eigen hand kunnen houden van het onderhoud en herstel van specifieke voertuigen, zoals die met geheime voorzieningen.

Bij een vergelijking met particuliere bedrijven dient daarnaast te worden bedacht dat deze bedrijven in bepaalde gevallen gebruik kunnen maken van subsidieregelingen ten laste van de rijksoverheid, zoals de WIR, hetgeen hun tariefstelling gunstig kan beïnvloeden.

Het bovenstaande sluit uiteraard niet uit dat het in incidentele gevallen uit kosten oogpunt aantrekkelijk kan zijn het onderhoud en herstel van kleine voertuigenparken door derden te laten uitvoeren.

«Concluderend kan gesteld worden dat het RAC-werkplaatsuurtarief wat hoger uitkomt dan een op vergelijkbare basis berekend uurtarief van particuliere bedrijven (nl. f. 47,47 versus f. 54,13). Daar staat tegenover dat het laten uitvoeren van het onderhoud bij de RAC een aantal kwalitatieve voordelen biedt die moeilijk in geld zijn uit te drukken. Deze voordelen wegen in de visie van de PTT veelal op tegen het geconstateerde kostenverschil. Sinds 1978 zijn de kostenverschillen zeker niet toegenomen, gezien de extra aandacht voor efficiencyverbetering bij de RAC sinds de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer».

II.3. Vergelijking situatie met het buitenland

Of – en zo ja in welke vorm – er in het buitenland centrale instanties zijn met een soortgelijke taak als de RAC, is niet bekend.

III. 1. Privatiseringsvarianten

Gegeven de beperkte tijd die de werkgroep ter beschikking is gesteld en de complexiteit van het onderwerp moet worden volstaan met de volgende globale analyse.

Variant 1: Privatisering van de niet specifiek ten behoeve van PTT uitgevoerde taken, zulks met uitzondering van de aanschaffing van de voertuigen en seriematig te verwerken uitrustings- en inrichtingscomponenten.

Meer concreet betekent dit dat de zorg voor – alsmede het toezicht op het onderhoud en herstel en de daaraan verbonden factuurcontrole komt te vervallen voor alle niet-PTT diensten. Ook de «formele» advisering van deze diensten – anders dan in het vlak van de keuze van merken en typen – wordt dan beëindigd.

Voor de omvang van het takenpakket van de RAC betekent dit dat circa 10% van het in eigen beheer uitgevoerde onderhouds- en herstelwerk komt te vervallen, alsmede ruim 30% van de bemoeienis met het door derden

uitgevoerde onderhoud en herstel. Het effect van de Privatisering van deze variant vermindert de lasten met f 5 mln. per jaar.

Met betrekking tot de functionele reductie van de overheidsbemoeienis kan worden opgemerkt dat deze van uit de RAC niet exact is aan te geven. Deze is afhankelijk van het beleid dat de rijksinstellingen zouden gaan voeren met betrekking tot de zorg voor het onderhoud en herstel, de wijze van uitvoering daarvan en de controle op die uitvoering. Een reductie ligt niet voor de hand, gezien het verlies van schaalvoordelen.

Variant 2: Maximalisering van de uitbesteding van onderhouds- en herstelwerkzaamheden.

– De RAC blijft in z'n huidige vorm bestaan, met dien verstande dat de uitbesteding wordt gemaximaliseerd. Hierbij wordt opgemerkt dat:

- bij volledige privatisering van de RAC door PTT ten behoeve van de eigen transportvoorzieningen minimaal f 149 mln. kosten moeten worden gemaakt. Het betreft hier de jaarlijkse aanschaf van ca. 1500 PTT-auto's en het beheer en gebruik van ca. 10 000 auto's. Van deze kosten kan f 109 mln. niet worden uitbesteed.

Van de uitbesteedbare werkzaamheden ad ca. f 40 mln. wordt reeds ca. f 22 mln. (55%) uitbesteed, zodat nog theoretisch uitbesteed kan worden ca. f 17 mln. (45%).

De theoretisch nog uit te besteden kosten ad f 17 mln. bestaan voor ca. f 10 mln. uit loonkosten, hetgeen overeenkomt met ca. 200 mantaken.

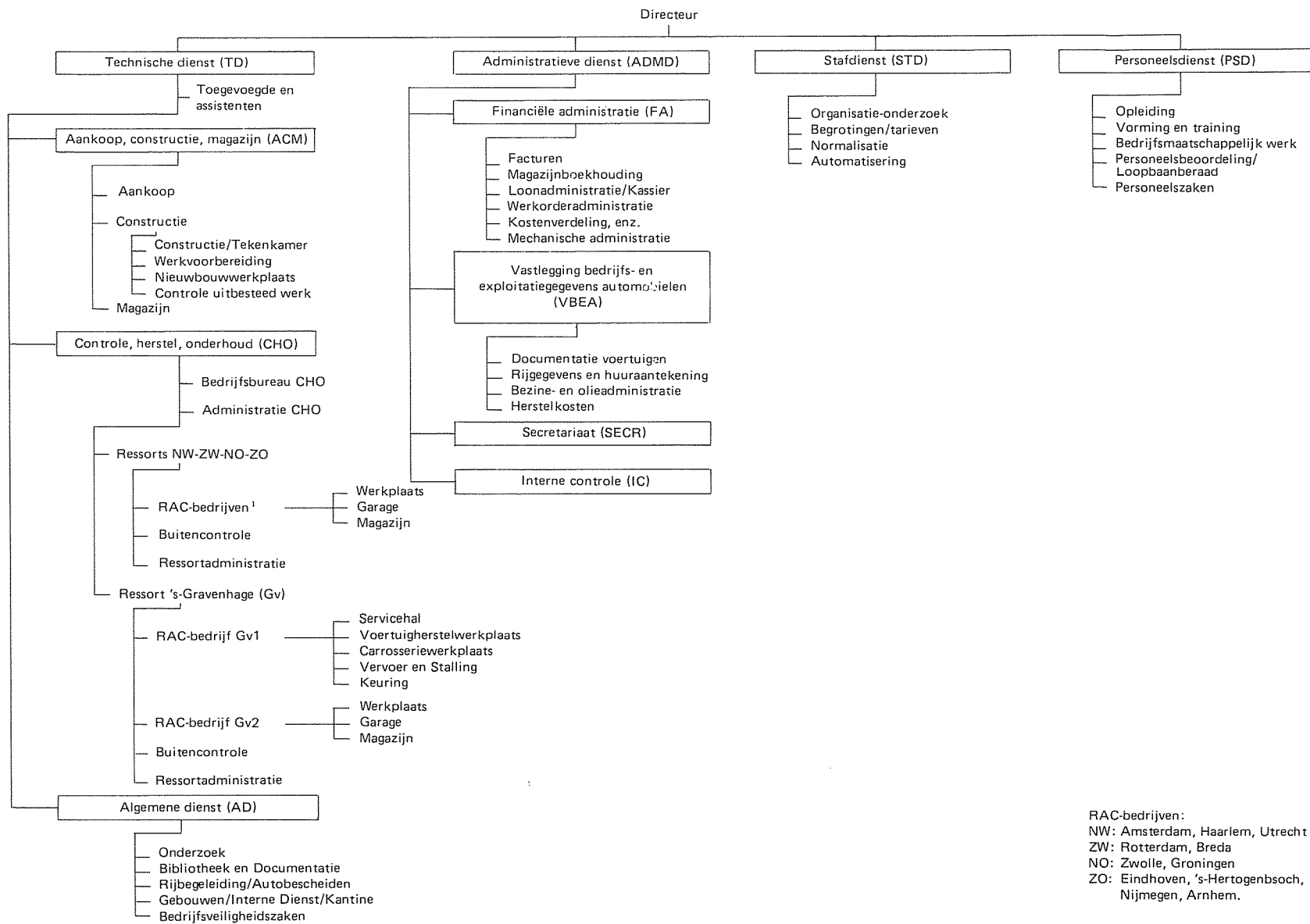
– In het kader van de beleidsvoering heeft de RAC steeds haar aandacht gericht op een mogelijke vergroting van de mate van uitbesteding. Die mogelijkheden zijn aan duidelijke beperkingen gebonden omdat daarbij onder meer met de volgende elementen rekening moet worden gehouden:

- behoud van specialistische kennis op het gebied van de exploitatie van motorvoertuigen ten behoeve van het (overheids)aanschaffingsbeleid;
- het bijhouden van reparatie-ervaring als basis voor de beoordeling van de facturen van de particuliere autobedrijven;
- het in eigen hand houden van voertuigen met bepaalde geheime voorzieningen;
- het verkeersveiligheidsaspect (controle);
- de inzetbaarheid van PTT-voertuigen (ter voorkoming van wachttijden zullen voorzieningen direct beschikbaar moeten zijn);
- behoud van schaalvoordelen (mede gezien de regionale concentraties van PTT-dienstonderdelen);
- de belangrijke investeringen (onder meer in gebouwen) die hebben plaatsgevonden (kostenaspect).

In de laatste jaren is het uitbestedingspercentage van het onderhouds- en herstelwerk geleidelijk toegenomen tot thans 63%. Bij een verdere uitbesteding zal er rekening mee moeten worden gehouden dat de bovengenoemde aspecten in toenemende mate in negatieve zin gewicht in de schaal kunnen leggen.

III. 2. Personele en organisatorische aspecten

In het kader van deze globale analyse zijn, in verband met de beschikbare tijd, de personele en organisatorische aspecten van beide varianten achterwege gebleven. De aard en de omvang van deze aspecten zijn pas aan te geven nadat nader kwantificerend onderzoek met betrekking tot de uitwerking van de genoemde varianten heeft plaatsgevonden.



A. Instelling**KONINKLIJK BESLUIT BETREFFENDE DE INSTELLING VAN DE RIJKSautomobielCENTRALE**
(KB van 2 maart 1936, nr. 40)

Wij Wilhelmina, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Op de voordracht van Onzen Minister van Staat, Minister van Koloniën, Minister van Defensie ad interim, Voorzitter van den Raad, en van Onzen Minister van Binnenlandsche Zaken van 27 februari 1936, nr. 71, Kab MR en van 21 februari 1936, nr. 1, Hoofdbestuur der Posterijen, Telegrafie en Telefonie;

Overwegende, dat het wenschelijk is gebleken, tot de oprichting van een Rijksautomobielcentrale over te gaan;

Hebben goedgevonden en verstaan te bepalen:

Artikel 1

1. Er is een Rijksautomobielcentrale, gevestigd te 's-Gravenhage
2. Zij is in beheer bij het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie.

Artikel 2

1. De taak van de Rijksautomobielcentrale bestaat in:
 - a. het aanschaffen van automobielen en motorrijwielen ten behoeve van Rijksinstellingen;
 - b. het verleenen van bemiddeling bij het aanschaffen van de voor de Rijksautomobielen en motorrijwielen benodigde onderdeelen, uitrustingsstukken en verbruiksstoffen;
 - c. de zorg voor, het onderhoud en de herstellingen van deze vervoermiddelen;
 - d. het houden van toezicht op de uitvoering van de door haar gesloten overeenkomsten en, voor zooveel dit niet door haar zelf plaats vindt, op het onderhoud en de herstellingen, waartoe haar o.a. worden toegezonden de rekeningen, welke het gevolg zijn van het houden en het gebruiken van de vervoermiddelen;
 - e. het geven van adviezen, automobielen, motorrijwielen en hun gebruik betreffende.
2. Voor zoover betreft het Staatsbedrijf der PTT strekken de vorenge-noemde bemoeiingen zich tevens uit tot rijwielen en aanverwante transport-middelen.
3. Buiten haar bemoeiing vallen automobielen en motorrijwielen van de onder het Departement van Defensie ressorteerende instellingen, alsmede die, ten aanzien waarvan zulks door Onzen Minister van Binnenlandsche Zaken, in Overleg met Onzen betrokken Minister, wordt bepaald.

Artikel 3

1. Een Rijksinstelling, die de aanschaffing van één of meer automobielen, c.q. motorrijwielen, overweegt, deelt dit aan de Rijksautomobielcentrale mede, met zoo volledig mogelijke opgave van het doel, waarvoor deze moet(en) dienen: De Rijksautomobielcentrale pleegt hierop nader overleg met de betrokken instelling over het aan te schaffen type en merk.
2. De aanschaffing van automobielen en motorrijwielen vindt plaats door de Rijksautomobielcentrale na het in het eerste lid van dit artikel bedoelde overleg.

Artikel 4

1. De Rijksautomobielcentrale is bevoegd, het onderhoud en het herstel van de onder haar controle staande vervoermiddelen zelf te verrichten, dan wel daarin te voorzien door het afsluiten van overeenkomsten met derden.

Zij kan de voorziening in het onderhoud ook aan de betrokken Rijksinstelling overlaten.

2. Voorzieningen, als in het eerste lid bedoeld, worden niet getroffen, dan na overleg tusschen de Rijksautomobielcentrale en de betrokken Rijksinstelling.

Artikel 5

Teneinde de Rijksautomobielcentrale zoo volledig mogelijk te doen beantwoorden aan het doel harer instelling, zijn de Rijksdiensten verplicht, aan haar alle inlichtingen te verstrekken, welke zij noodig heeft voor de uitoefening van haar taak.

Artikel 6

1. Leidt overleg, als bedoeld in artikel 3 en artikel 4, lid 2, niet tot overeenstemming, dan gedraagt de centrale zich naar de beslissing van Onzen Minister onder wien de betrokken Rijksinstelling ressorteert.

2. Bij twijfel of eenig onderwerp tot de bemoeiingen van de centrale behoort, beslist Onze Minister van Binnenlandsche Zaken in overleg met zijn ambtgenoot, onder wien de betrokken Rijksinstelling ressorteert.

3. Waar in dit besluit wordt gesproken van Rijksinstellingen, worden daaronder begrepen de inrichtingen, die daarmede, wat de toepassing van dit besluit betreft, door den betrokken Minister worden gelijkgesteld.

Artikel 7

De direct aanwijsbare kosten, onderhoud en reparatie betreffende, worden ten laste van de betrokken Rijksinstellingen gebracht. Voorts zullen de kosten, welke voor het Staatsbedrijf uit de hiervoren bedoelde bemoeiingen voortvloeien, op een nader door Onzen Minister van Binnenlandsche Zaken aan te geven wijze ten laste van de verschillende Rijksinstellingen worden gebracht.

Onze Minister van Binnenlandsche Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit, hetwelk in de Staatscourant zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 2 maart 1936

WILHELMINA

De Minister van Staat,
Minister van Koloniën,
Minister van Defensie ad interim,
Voorzitter van den Raad van Ministers,
H. Colijn

De Ministers van Binnenlandsche Zaken,
J. A. de Wilde

Aan de President van de Algemene Rekenkamer

's-Gravenhage, 14 juli 1980

Onderwerp: Hoogte werkplaatstarief Rijksautomobielcentrale

1. Met mijn brief van 20 november 1978, kenmerk 781116/2558 DFAB, inzake het onderzoek bij de Rijksautomobielcentrale deelde ik u ten aanzien van punt 8.2 (hoogte werkplaatstarief) mede dat:

- de uitbesteding van meer reparatiewerk aan particuliere autobedrijven de voordelen van het hebben van eigen werkplaatsen zou aantasten;
- ik er de voorkeur aan gaf, met behoud van de bestaande capaciteit te onderzoeken waaraan het kostenverschil is toe te schrijven en welke maatregelen getroffen zouden kunnen worden om het verschil op te heffen dan wel te beperken.

Het resultaat van dit onderzoek kan als volgt worden samengevat.

2. In het BOVAG-blad van 18 mei 1979 wordt het volgende beeld gegeven van de ontwikkeling in de werkplaatstarieven van particuliere autobedrijven:

	Gemiddeld tarief	Laagste waar- neming	Hoogste waarneming
per 31 december 1977	f 33,79	f 26,10	f 44,10
per 31 december 1978	f 35,30	f 29,70	f 46,30

Voor de vergelijking met de RAC-tarieven is uitgegaan van een tarief van f 37,60, zijnde het gemiddelde van de tarieven van een aantal bedrijven van voldoende omvang en met goede technische uitrusting in de plaatsen waar RAC-bedrijven zijn gevestigd. Immers aan deze bedrijven zou de uitbesteding plaatsvinden in geval van capaciteitsvermindering van de RAC-werkplaatsen.

In genoemd BOVAG-blad is ook opgenomen een overzicht van de samenstelling van het tarief. In een vergelijkend overzicht (zie de bijlage) zijn de componenten van dit tarief en die van het RAC-tarief op kostprijsbasis zo goed mogelijk tegenover elkaar gesteld. Een precieze vergelijking is, evenwel niet mogelijk omdat slechts globaal is aangegeven wat in de verschillende componenten van het particuliere tarief is ondergebracht.

3. In 1978 golden de volgende RAC-tarieven:

f 62 voor de (interne) verrekening van het onderhoud/ herstel van de eigen (PTT) voertuigen, exclusief bromfietsen en de verrekening van in de eigen werkplaatsen uitgevoerde periodieke controle van voertuigen van PTT en andere rijksdiensten

f 58 voor de verrekening van onderhoud/herstel van voertuigen van andere rijksdiensten. Het tariefverschil voor andere rijksdiensten is per 1 januari 1979 opgeheven

f 48 voor bromfietsherstel

f 45 voor interne verrekeningen ten laste van andere RAC-kostenplaatsen (stalling, pompbediening enz.).

De gemiddelde opbrengst per verrekend uur bedroeg f 56,98. Uitgaande van de werkelijke kosten – voor zover niet op andere wijze gedekt – zou een gemiddelde opbrengst van f 55,45 voldoende zijn geweest voor een sluitende exploitatie. Het laatstgenoemde bedrag is dan ook voor de vergelijking gehanteerd.

4. Hoewel – zoals is opgemerkt – de componenten niet volledig vergelijkbaar zijn, kan uit de vergelijking worden geconcludeerd, dat de RAC vooral op de volgende punten duurder is dan het particuliere bedrijf:
- de kosten van het uitvoerend personeel (loonniveau en sociale lasten);
 - werkplaatsleiding en -administratie;
 - huisvesting.

De relatief gunstige positie van het overheidspersoneel speelt bij de kosten van het uitvoerend personeel een duidelijke rol, onder meer met betrekking tot de sociale voorzieningen:

- a. het gemiddeld loonniveau is hoger, hetgeen mede samenhangt met de eis dat de RAC-monteur een breed kennispakket tot zijn beschikking heeft (kennis van verschillende automerken en werkterreinen);
- b. het percentage sociale lasten – waaronder ook de bedrijfsbijdrage aan de pensioenvoorziening – is eveneens hoger;
- c. het aantal «aanrekenbare» uren per man is lager
 - als gevolg van een groter aantal verlofdagen,
 - doordat de uren van de langdurig zieken ten laste van de werkplaatsen komen,
 - door de vele activiteiten in het sociale vlak zoals vormingsactiviteiten en werkoverleg, introductie, functie-opleidingen en andere bijkomende bezigheden.

De procedures met betrekking tot het personeelsbeheer hebben ook invloed op een aantal overheadposten. Het is niet waarschijnlijk, dat deze in dezelfde mate bij het particuliere garagebedrijf voorkomen. Te denken valt aan bedrijfsmaatschappelijk werk, opleiding, vorming en training als taak, personeelsbeoordeling en loopbaanuitspraken enz.

Er zijn geen in het oog springende redenen aan te wijzen waarom de kosten van de werkplaatsleiding en -administratie bij de RAC belangrijk hoger zijn dan bij het particuliere garagebedrijf. Het contact met de opdrachtgevers vraagt bij de RAC-bedrijven veel tijd, maar het is niet vast te stellen of de contacten bij het particuliere bedrijf minder tijdrovend zijn. Aangenomen mag worden, dat evenals bij het uitvoerend werkplaatspersoneel het loonniveau en het percentage sociale lasten een rol spelen. Voor zover het verschil ontstaat doordat de werkplaatsleiding en -administratie bij de RAC een grotere omvang hebben, is niet in te zien hoe deze belangrijk verminderd zouden kunnen worden.

De hogere kosten van huisvesting zijn, zoals reeds eerder werd vermeld, voor een zeer groot deel te verklaren uit de afschrijving en renteberekening bij de RAC op basis van vervangingswaarde. Bij het particuliere bedrijf gebeurt dit in het algemeen niet met het gevolg dat financieringsproblemen naar de toekomst worden verschoven. Verder kan een rol spelen dat de RAC-gebouwen altijd van een uitstekende kwaliteit zijn en voorzien van behoorlijke ruimten voor kantines.

5. Een beoordeling van de tariefcomponenten heeft tot de conclusie geleid dat er nauwelijks mogelijkheden zijn om de kosten in gunstige zin te beïnvloeden. Wel kan de vraag worden gesteld of de particuliere tarieven kostendekkend zijn. Dit blijkt niet het geval.

1. In het BOVAG-blad van 12 mei 1978 wordt gesproken van een structureel achterblijven in de doorberekening van kosten, hetgeen – zo wordt gesteld – over 1975 tot en met 1977 voor de gehele bedrijfstak heeft geleid tot een cumulatieve achterstand van 7%.

2. In het BOVAG-blad van 23 juni 1978 is vermeld dat het tarief voor een middelgroot bedrijf in plaats van de werkelijke hoogte van f 33, bijna f 40 zou moeten bedragen om alle kosten te dekken.

Uit de beschikbare globale gegevens valt af te leiden dat de te geringe dekking voornamelijk te zoeken is bij de overhead-kosten. Dit is in overeenstemming met wat over automobielbedrijven wordt gezegd: de winst van de verkoop moet het verlies van de werkplaatsen goedmaken. Bij de RAC vindt de verdeling van de overheadkosten over de werkplaatsen en de andere kostendragers op een verantwoorde wijze plaats.

6. Voor de beoordeling van de kosten van eigen beheer versus uitbesteding aan derden dienen nog de volgende factoren in de beschouwing te worden betrokken.

1. In het RAC-tarief is een bedrag begrepen voor verwerkt «vrij materiaal» (materiaal met een stukprijs tot ca. f 2,50). Dit wordt door particuliere bedrijven apart gefactureerd.

2. De kosten van het gebruik van speciale apparatuur, van proefritten en van klein materiaal worden in het algemeen door de particuliere bedrijven apart in rekening gebracht. Op basis van de gegevens uit de BOVAG-bedrijfsanalyse kan berekend worden, dat anders een tariefverhoging van 7,9% nodig zou zijn. Omdat anderzijds sommige leveranciers de RAC een korting geven op het geleverde materiaal is in de werkelijkheid 7% aangehouden.

3. De facturen van derden worden belast met 18% b.t.w.

4. Het opdragen van werk aan derden brengt ook voor de RAC eigen kosten mee, betrekking hebbend op de beoordeling van het op te dragen werk, de administratieve werkzaamheden verbonden aan de opdrachtverstrekking, de controle op de uitvoering, de facturering en de betaalbaarstelling van de facturen. Deze kosten zijn in het vergelijkend overzicht PM opgenomen.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat de kortingen die worden verkregen op het in de werkplaatsen verwerkte magazijnmateriaal niet voldoende zijn om de kosten van de magazijnen te dekken. Het nadelig verschil is buiten de beschouwing gehouden omdat het opweegt tegen de te betalen b.t.w. op de materiaalcomponent bij reparaties door derden.

7. Resumerend kan worden gesteld:

1. Het verschil in de *uurtarieven* zal niet gemakkelijk verkleind kunnen worden door organisatorische maatregelen gericht op tariefverlaging. De RAC blijft evenwel alert met betrekking tot mogelijke organisatorische verbeteringen, waarbij vooral te denken is aan vergroting van het aantal productieve uren.

Uit de BOVAG-cijfers van 1979 en 1980 blijkt daartegenover, dat het verschil kleiner wordt doordat de tarieven van derden wat sterker stijgen dan die van de RAC.

2. Het verschil tussen de *werkelijke kosten* van uitvoering in eigen beheer en door derden is duidelijk kleiner dan het verschil in de uurtarieven. Daarbij worden ten aanzien van het eigen beheer onder meer de volgende voordelen gezien:

- kwalitatief hoogwaardig werk;
- kortere wachttijden; de prioriteitenstelling is niet afhankelijk van de uitvoerende particuliere werkplaatsen;
- combinatie met stallingsmogelijkheid;
- bijhouden van de reparatie-ervaring mede als basis voor de beoordeling van de facturen van de particuliere garagebedrijven;
- in eigen hand houden van categorieën voertuigen met bepaalde geheime voorzieningen (geldtransportauto's, opsporingsauto's van de Radiocontroledienst);
- voorziening in onderhoud/herstel dat moeilijk kan worden uitbesteed in verband met de specialistische aard (laadkleppen, airconditioning, elektrovoertuigen, rijdende postkantoren, mobiele telefooncentrales, heftrucks).

Aan uitbesteding van werkzaamheden op grotere schaal dan nu reeds het geval is zijn nog enkele bezwaren verbonden. Particuliere garagehouders zullen in het algemeen slechts bereid zijn voor de RAC-auto's hun bestaande capaciteit uit te breiden met een garantie voor continuïteit. Daarmee zou de PTT evenwel zijn onafhankelijkheid als opdrachtgever ten dele prijsgeven. Aan te nemen is dat om deze reden grote eigen vervoerders het onderhoud van hun wagenpark gewoonlijk zelf verzorgen.

In de tweede plaats zou inkrimping van de werkzaamheden in eigen beheer – gegeven de bestaande capaciteit van de RAC-werkplaatsen en van de gehele RAC-organisatie – verliezen door onderbezetting tot gevolg hebben. Deze zouden slechts gedeeltelijk kunnen worden voorkomen door inkrimping van gebouwenruimte en personeelsbezetting. Dit proces zou echter maar zeer geleidelijk kunnen plaatsvinden. Tevens zou hiermee gepaard gaan een vermindering van de reparatie-ervaring.

8. Op grond van bovengenoemde overwegingen acht ik het juist de bestaande capaciteit van de reparatiewerkplaatsen te handhaven en deze zo doelmatig mogelijk te benutten. Dit standpunt betekent dat, zodra de capaciteit volledig wordt gebruikt, de eventuele verdere groei van het wagenpark zal leiden tot een vergroting van het aandeel van de uitbesteding. Los van het vorenstaande is trouwens een verschuiving van reparaties in eigen beheer naar reparaties door derden reeds te constateren. In mijn brief van 14 november 1977 deelde ik u mede dat op dat moment de verhouding fifty-fifty was. Thans is deze 44% eigen beheer en 56% uitbesteding.

De (get.) directeur-generaal, Ph. Leenman

Brutoloon monteurs	f 13,65			
Vakantietoeslag, reiskosten, werkkleding	2,71			
Sociale lasten	5,08			
		21,44	+	7,80
Inventaris: afschrijving apparatuur, gereedschap, hulpmateriaal		3,01	+	0,04
Werkplaatsleiding en administratie		4,44	+	4,78
Huisvesting: afschrijving, onderhoud, energiekosten		3,99	+	4,75
Algemene kosten	3,23			
Directiekosten	1,49			
		4,72	+	1,10
			+	1,73
		37,60	+	20,18
	37,60			
Apart aangerekend: apparatuur, proefritten, enz.	2,63			
B.t.w.	7,24			
Opdracht, controle op uitvoering, factuurcontrole enz.	PM			
Uurkosten bij uitbesteding (exclusief PM-post)	f 47,47			

RAC

		1978 guldens
Loon werkplaatspersoneel	f 17,53	
Hulpverlening door andere afdelingen	0,33	
Uitzendkrachten	1,03	
Overwerk	0,08	
Reiskosten woonplaats—standplaats	0,18	
Overige vergoedingen	0,09	
Sociale lasten incl. vakantietoeslag	10,00	
		29,24
Inrichtingskosten (apparatuur)	0,95	
Gereedschap, enz.	1,28	
Autokosten	0,82	
		3,05
Kantoorkosten	0,03	
Diverse kosten	0,12	
Werkplaatsadministratie	2,83	
Aandeel kosten leiding RAC-bedrijven	6,22	
		9,20
Aandeel huisvestingskosten	7,67	
Aandeel kosten interne dienst/tfn bediening (Gv)	0,25	
Aandeel kantinekosten (Gv)	0,82	
		8,74
Aandeel kosten ressortchefs en leiding afdeling CHO	0,71	
Aandeel kosten bedrijfsbureau en administratie CHO	0,62	
Aandeel kosten directie, stafd., secr., boekhouding	1,11	
Kosten werkorderadministratie	0,98	
Aandeel kosten personeelsdienst en loonadministratie	1,13	
Aandeel kosten Centrale Directie PTT	1,27	
		5,82
Kosten vrij materiaal	1,19	
Kosten materiaal tariefwerk	0,13	
Kosten klein materiaal, enz.	0,41	
		1,73
Bruto uurkosten		57,78
Buiten uurtarieven gedekt (per aangerekend uur):		
Schadeverschillen, verschil tariefwerk	0,03	
Taploon	0,08	
Kortingen/opslagen op rechtstreeks (niet via magazijn) verwerkt materiaal	2,22	
		2,33
Kosten per aangerekend uur (inclusief materiaal)		55,45
Af: in part. tarieven niet begrepen materiaalkosten		1,32
Uurkosten eigen beheer	f 54,13	

13. IJKWEZEN

1. OMSCHRIJVING VAN HET ONDERWERP

De Dienst van het IJkwezen is een dienst van het Ministerie van Economische Zaken en belast met de uitvoering van de IJkwet 1937 en metrologische werkzaamheden welke voortvloeien uit andere regelingen en overheidsvoorschriften. Deze werkzaamheden omvatten het beheer van nationale standaarden van fysische basiseenheden en het uitvoeren van

kalibraties met behulp van die standaarden en het verrichten van keuringen van daartoe aangewezen meetmiddelen. Daarnaast houdt de Dienst zich bezig met dienstverlening op metrologisch gebied in het kader van de kwaliteitszorg voor het Nederlandse produkt en produktieproces.

2. DOELSTELLINGEN VAN BELEID EN MOTIEVEN VAN DE OVERHEIDSBE-TROKKENHEID

De doelstellingen die met het beleid worden nagestreefd zijn:

- bevordering van de eerlijkheid in de handel, zowel tussen bedrijven onderling als tussen bedrijfsleven en consument;
- zekerstelling van goede meetresultaten op het gebied van volksgezondheid, veiligheid, milieu enz.;
- meettechnische kwaliteitsverbetering van de industrie;
- technische ondersteuning van de overheid.

De eerste, tweede en vierde doelstellingen hangen direct samen met de zorg van de overheid voor het algemeen belang. Uit dien hoofde is de realisering van deze doelstellingen toegewezen aan een overheidsdienst i.c. de Dienst voor het IJkwezen.

Gegeven de expertise van het IJkwezen en de behoefte bij de Nederlandse industrie aan kwaliteitsverbetering van produkten en produktieprocessen, is de Dienst zich steeds meer bezig gaan houden met dienstverlening op metrologisch gebied. In dit kader verricht het IJkwezen op verzoek van belanghebbenden werkzaamheden onder de naam Nederlandse Kalibratie Organisatie (NKO). De NKO vervult een rol in het geheel van de gewenste kwaliteitsverbetering in aansluiting bij het kwaliteitsplan van het Ministerie van Economische Zaken.

3. INSTRUMENTEN VAN BELEID

De voor de hiervoor vermelde doelstellingen ten dienst staande instrumenten zijn:

- wettelijk verplichte keuringen en controle; het gaat daarbij om onderzoeken, keuringen en herkeuringen van meetmiddelen en het toezicht op in gebruik zijnde meetmiddelen;
- keuringen op verzoek van belanghebbenden; daarbij gaat het om het op verzoek verrichten van kalibraties van standaarden en meetmiddelen;
- bedrijfscertificatie: het evalueren van meetlaboratoria in het kader van de NKO.

4. RELATIE TUSSEN HET DEPARTEMENT EN DE DIENST

Het feit dat het IJkwezen de status van Dienst ressorterend onder het Departement van Economische Zaken heeft betekent in concreto dat voorstellen voor begroting en personeelsformatie in overleg met de desbetreffende beleidsafdeling van het Directoraat-Generaal voor Handel, Ambacht en Diensten aan de Minister worden voorgelegd. Over het beleid van het IJkwezen vindt periodiek overleg plaats tussen de directie van de dienst en bovenbedoelde beleidsafdeling. Functioneel gezien bepaalt de overheid de planning, de financiering en de produktie van het IJkwezen volledig, en is er dus sprake van een geconsolideerde markt.

5. KOSTEN EN OPBRENGSTEN

Voor de verplichte keuringen en herkeuringen gelden tarieven die zijn neergelegd in het IJktarievenbesluit 1968. Voor de keuringen op verzoek van belanghebbenden gelden de uurtarieven van het z.g. NAKOV-besluit. De tarieven die thans gelden liggen voor het grootste deel beneden kostprijs, waardoor bij de dienst het principe van kostendekking bij lange na niet wordt gerealiseerd. Dit is het gevolg van het in het verleden gevoerde terughoudende overheidsbeleid op het gebied van tarieven. De volgende tabel geeft de inkomsten en uitgaven weer van het IJkwezen zoals opgenomen in de begroting 1982 van het Ministerie van Economische Zaken en de meerjarencijfers zoals deze zijn verwerkt in de Miljoenennota 1982 (x f 1000).

	1982	1983	1984	1985	1986
Uitgaven	24 313	24 472	24 632	24 794	24 958
Inkomsten	5 096	5 291	5 483	5 672	5 861

	1970	1975	1980
Uitgaven	6 613	12 018	19 978
Inkomsten	6 045	3 941	4 809

6. DE DOELSTELLINGEN VAN HET IJKWEZEN NADER BEZIEN EN DE MOGELIJKHEDEN VAN PRIVATISERING

1. Bevorderen van de eerlijkheid in het handelsverkeer door garanties te bieden aan koper en verkoper ten aanzien van maat, gewicht, volume enz.
2. Dienstverlening aan gezondheidszorg en milieubeheer op terrein van de meettechniek.
3. Bevordering van de kwaliteit van het Nederlandse produkt of dienst als gevolg van het in beheer hebben van de nationale primaire standaarden.
4. Fungeren als (meet)technisch apparaat van de overheid.

6.1. Bevorderen van de eerlijkheid in het handelsverkeer door garanties te bieden aan koper en verkoper ten aanzien van maat, gewicht, volume enz.

Oorspronkelijke motieven

Het bevorderen van de eerlijkheid in de handel is de meest traditionele taak van het IJkwezen. Dit geldt zowel in ons land als ook in andere landen waar men de overheidsbemoeienis met het meten en wegen vanouds heeft geregeld. Behalve in de ontwikkelingslanden waar meestal een metrologische dienst in opbouw is, is in ieder land zo'n dienst te vinden. Taakgebied en vormgeving zijn vrijwel steeds iets verschillend.

De filosofie achter deze tak van overheidsbemoeienis is te vinden in de overweging dat handeldrijven en ruiltransacties fundamentele zaken zijn in een samenleving waarin door de verschillende leden van die samenleving verschillende taken worden uitgevoerd.

Om die reden heeft de overheid een aantal wetten uitgevaardigd die de burger aangeven hoe hij zich bij handeldrijven te gedragen heeft en welke gedragingen (misdragingen) niet zijn toegestaan. Dergelijke wetten zijn bij voorbeeld het Wetboek van Koophandel, gedeelten van het Burgerlijk Wetboek e.d.

Zelfs de meest oprechte burger kan echter zijn handelspartner (en zichzelf) ongewild bedriegen als de maten, gewichten en werktuigen die hij gebruikt, of de standaarden die eraan ten grondslag liggen, niet juist zijn.

Het eist een deskundigheid om de juistheid van het systeem van standaarden en afgeleide hulpmiddelen te kunnen beoordelen, die redelijkerwijs niet van de gewone burger verwacht mag worden.

Om die reden heeft de overheid, reeds ver in het verleden, de taak op zich genomen een systeem op te zetten van standaarden, standaardenbeheer en van toetsing van meetmiddelen aan de standaarden. Het is logisch dat men daarbij de burger de plicht oplegde bij zijn handelstransacties ook uitsluitend door de overheid als juist erkende meetmiddelen te gebruiken.

Het is evenzeer te begrijpen dat de overheid zich zelf daarbij een politionele taak toebedeeld heeft om na te gaan of de burgers zich aan de opgelegde verplichting houden en geen andere dan de toegestane (goedgekeurde) apparatuur gebruiken voor hun handelstransacties.

Omdat een (terecht) uitgangspunt is dat de gemiddelde burger niet in staat is zich een oordeel te vormen over de juistheid van de door hen gebruikte meetmiddelen, wordt bij dit politionele toezicht tevens beoordeeld of die meetmiddelen daadwerkelijk nog voldoen aan de gestelde juistheidseisen.

Doordat voor deze laatste oordeelsvorming speciale (en soms zeer dure) apparatuur nodig is, naast de nodige deskundigheid, is de nadruk bij het politionele toezicht komen te liggen bij het technisch onderzoek van de in het handelsverkeer gebruikte meetmiddelen.

Huidige toestand

Globaal kan gesteld worden dat er rond de eeuwwisseling zeer eenvoudige meetmiddelen werden gebruikt waarvan de gebruikswijze en/of de werking gemakkelijk te begrijpen was voor de gebruiker. Het enige werkelijke probleem was dat de juistheid van de meetmiddelen alleen was vast te stellen door vergelijking met standaarden. Van de eeuwwisseling tot vóór ongeveer 15 jaar geleden was er slechts een geringe technische ontwikkeling die echter toch wel leidde tot het ingewikkelder worden van de meetmiddelen (snelwegers in plaats van balansen benzinepompen in plaats van inhoudsmaten).

De behoefte aan deskundigheid bij de beoordeling van de meetmiddelen groeide. Omdat de vereiste deskundigheid niet meer door de gemiddelde burger kan worden beoordeeld, wordt meer waarde gehecht aan de onafhankelijkheid van de instantie waartoe de deskundigen behoren en aan de niet-beïnvloedbaarheid van de controlerende deskundigen met andere woorden het moest een overheidsinstantie zijn.

De laatste 15 jaar hebben ten slotte het beeld opgeleverd van de snel groeiende technische mogelijkheden die de elektronica biedt. Naast het feit dat de input en output van deze toestellen een haast ongebreidelde variatie aan mogelijkheden hebben, is hun gevoeligheid voor temperatuureffecten en elektromagnetische instraling een probleem dat steeds meer kennis van zaken vereist.

Deskundigheid en onafhankelijkheid zijn nu meer dan ooit nodig voor het beoordelen van de gecompliceerde meetinstallaties waartoe de meetmiddelen van vroeger thans zijn uitgegroeid.

Mogelijkheden tot privatisering

Reeds enige jaren geleden volgt het IJkwezen de volgende politiek.

De gebruikers van meetmiddelen, en vooral de grotere gebruikers, worden er op gewezen dat het volgens de bepalingen van de IJkwet niet primair de verantwoordelijkheid van de overheid is dat de meetmiddelen, die men gebruikt, juist zijn, maar dat het de verantwoordelijkheid van henzelf is.

De bij het politionele onderzoek gevonden onjuistheden worden met de bedrijfsleiding van een bedrijf besproken, o.m. voor wat betreft de in te schatten gevolgen voor het bedrijf en/of voor de afnemers van het bedrijf. Zo wordt men overtuigd van de noodzaak tot het opbouwen van een goed onderhoudssysteem, of het afsluiten van onderhoudscontracten met goede onderhoudsfirma's.

Gevolg is dat het politionele onderzoek in dergelijke bedrijven veel meer beperkt kan worden tot korte steekproefacties waarbij ook elementen als voorlichting en opleiding een rol gaan spelen. Dit systeem zou kunnen worden uitgebouwd door aan geïnteresseerde goede onderhoudsfirma's zekere bevoegdheden te verlenen.

Onder de huidige omstandigheden zijn er een aantal tegenwerkende factoren zoals:

- de wettelijke bepalingen (o.m. artikel 22 IJkwetwetgeving);
- het ontbreken van duidelijke eisen en richtlijnen waaraan de onderhoudsfirma's moeten voldoen o.m. om aan hun onafhankelijkheid een geloofwaardige status te geven;
- het verzekeren en garanderen van de deskundigheid
- de zeer hoge kosten van onderhoudscontracten.

In samenwerking tussen IJkwezen, Algemene Inspectie Dienst (Min. van Landbouw en Visserij) en Produktschap voor Zuivel is sinds enkele jaren het volgende controlesysteem opgebouwd voor het toezicht op de juistheid van rijdende melkontvangsten (RMO's)

Bij Produktschapsverordening is het aan zuivelfabrieken toegestaan om de melk bij boerderijen af te halen met RMO's die een meetinstallatie aan boord hebben. Deze RMO-meetinstallatie moet met een voorgeschreven regelmaat worden gecontroleerd op juistheid. De controle mag worden uitgevoerd door een controle-instantie die is aangewezen bij de verordening. Aangewezen zijn controle-instanties die onderdeel zijn van één van de zuivelbonden in Nederland. Deze controle-instanties werken volgens een meetmethode die is voorgeschreven bij de verordening en die is ontworpen door het IJkwezen. De standaarden die de controle-instanties gebruiken moeten eens per twee jaar worden gekalibreerd door het IJkwezen. De Alg. Inspectie Dienst ziet toe op de juiste uitvoering van de verordening.

Dit voorbeeld zou model kunnen staan voor regelingen ten aanzien van andere meetmiddelen zij het dat de omstandigheden steeds wisselen met het onderwerp. Voordat de bovenomschreven procedure operationeel was, moest er zeer veel energie in worden gestoken. Overleg om iets dergelijks op te bouwen met benzinemaatschappijen is tot nu toe gestrand, o.m. omdat de hoge kosten van een regelmatig onderhoudssysteem een rem bleken te zijn, naast de huivering om de onderhoudsgegevens ter inzage te geven aan ambtenaren.

Het onderzoek van gasmeters krachtens de IJkwet geschiedt bij de betreffende meetfabriek door een aantal employés van die fabriek. De meetmethode is geheel voorgeschreven door het IJkwezen. Er is te allen tijde toezicht door één ambtenaar van het IJkwezen op het werk van de employés. Dit systeem is in Duitsland nog verder uitgebouwd, door onder bepaalde stringente voorwaarden, die door de Landeseichdirektionen worden gesteld en op juiste navolging worden gecontroleerd, aan bepaalde employés van een bedrijf het recht te geven de keuringen geheel zelfstandig te doen (systeem van Beglaubigung). Het is gebleken dat de EEG-autoriteiten geen bezwaar maken tegen dit systeem, mits de nationale overheid ten overstaan van de EEG-partners de volledige verantwoordelijkheid blijft dragen. Dit systeem van «Beglaubigung» lijkt zich zeer goed te lenen om controletaken op het gebied van de metingen door openbare nutsbedrijven te regelen (gas, water, elektriciteit, warmte).

In alle gevallen moet in het te kiezen privatiseringssysteem een redelijke bescherming van de burger gewaarborgd blijven. Om die waarborg te kunnen blijven geven zal de overheid op de verschillende deelterreinen die

geprivatiseerd worden of zijn, actief moeten blijven toezien en regelend optreden.

Waar daartoe soms kostbare uitrusting nodig is, daar rijst het probleem dat die uitrusting door zo volledig mogelijke inzet zo rendabel mogelijk moet worden gemaakt, waardoor weer een deel van het te privatiseren gebied wordt weggenomen.

Doordat er op het terrein van de metrologie nauwelijks enige concurrentie van het bedrijfsleven bestaat in de toezichtssector zal het, gezien de benodigde (soms zeer grote) investeringen, moeilijk zijn daarvoor een gegadigde te vinden. Daarbij is te denken aan de aanschaf van speciale instrumenten met zeer hoge waarde als dynamometer, vloeistofmeetwagen, weegwagen, betoncentrale-auto, meetapparatuur voor elektromagnetische straling e.d.

Ten slotte zij nog opgemerkt dat het niet kostendekkend zijn van enkele taken op het metrologische terrein een gevolg is van de tariefpolitiek van de overheid.

Het concurreren houden van een bedrijf op de open EEG-markt kan samengaan met (veel) te lage keuringstarieven omdat in de EEG wel keuringsvormen maar niet keuringstarieven zijn geharmoniseerd. Werkgelegenheidsaspecten komen dan in het geding.

Van het bedrijfsleven in zo'n sector kan niet worden verwacht dat er belangstelling zal zijn voor privatisering tegen verliesgevende tarieven of anderszijds concurreren met te hoge kosten.

6.2. Dienstverlening aan gezondheidszorg en milieubeheer op het terrein van de meettechniek

Oorspronkelijke motieven

Op het gebied van de gezondheidszorg zijn de motieven tweërlei nl.

- de zorg vanuit de medische wereld dat meetapparatuur die in de gezondheidszorg wordt gebruikt ondeugdelijk zou kunnen zijn. Dit als gevolg van het feit dat er in de ons omringende landen een dwingend keuringssysteem bestaat en dat de aldaar geweigerde, ondeugdelijke instrumenten, bij afwezigheid van een keuringssysteem alhier, in ons land zouden worden gedumpt.

- de zorg dat bij onjuiste aanwijzing van een meetinstrument een onjuiste diagnose kan worden gesteld.

Op het terrein van de metingen ten behoeve van het milieubeheer, een nog zeer jong gebied in de metrologie, is gebleken dat de meetuitkomsten van allerhande meetinstrumenten onder gelijke omstandigheden zeer grote verschillen kunnen vertonen. In het algemeen bleek uit het gevolg te zijn van het ontbreken van gestandaardiseerde meetprocedures. Deze dienen om oncontroleerbare of ongecontroleerde bij-effecten van andere dan de te meten grootheden te voorkomen. Bovenal bleek de behoefte aan gestandaardiseerde en betrouwbare standaardstoffen alles overheersend te zijn.

Metingen met instrumenten, die niet gekalibreerd zijn, of kunnen worden, zijn geheel en al onbetrouwbaar. Toch kunnen de gevolgen van de te meten milieueffecten onvoorstelbare grote effecten hebben op de volksgezondheid. Ook het verantwoordelijk stellen voor de materiële gevolgen van slecht milieubeheer leidt al snel toe enorme economische gevolgen.

Het zal duidelijk zijn dat in al deze gevallen betrouwbare en niet-aanvechtbare metingen ten grondslag moeten liggen aan de claims die erop gebaseerd kunnen worden.

Huidige toestand

Zoals hierboven reeds werd geschetst is de dienstverlening aan gezondheidszorg en aan het milieubeheer nog een jonge loot aan de stam van de metrologie. De motieven om tot deze dienstverlening over te gaan zijn nog

geheel en al geldig. Er moet op gerekend worden dat deze sector van de metrologie nog fors zal uitdijen. Tot nu toe zijn slechts enkele facetten van de luchtvervuiling aan de orde geweest zoals CO, CO₂, NO_x, en SO_x.

Nog nauwelijks zijn aan de orde de metingen met betrekking tot watervervuiling en bodemverontreiniging (allerhande chemische stoffen en zware metalen).

Mogelijkheden tot privatisering

Voorshands is de dienstverlening op het gebied van de gezondheidszorg nog geen groot gebeuren zodat privatisering nog nauwelijks kan lonen.

Hierboven werd reeds geschetst dat het, vooral bij de milieumeettechniek, kan gaan om metingen die zeer ernstige gevolgen kunnen hebben zowel voor de volksgezondheid alsook op economisch terrein. Dat leidt ertoe dat aan deskundigheid en onafhankelijkheid zeer grote waarde moet worden toegekend.

Het zorgen voor de standaarden en voor verantwoorde meetprocedures is daardoor een taak voor de overheid die niet aan anderen kan worden overgelaten en die nu reeds in de meeste miliewetten wordt geregeld. In de nabije toekomst is dit in stijgende mate te verwachten. Toch zal in de uitvoerende sfeer wel degelijk een taak voor de private sector kunnen zijn weggelegd.

Bij de uitvoering van de wetgeving die de keuring van automobielen regelt is een ruime plaats toegekend aan controlerende particuliere bedrijven. Deze bedrijven kunnen onder vast te stellen voorwaarden de bevoegdheid krijgen instrumenten te keuren op het gebied van CO-meting en toetmeting. Ook instrumenten gebruikt op het terrein van de verkeersveiligheid zoals wiellastmeters, remvertragsmeters, pedaaldrukmeters en remmentestbanken worden op deze wijze reeds gekeurd door particulieren onder door de overheid vastgestelde en gecontroleerde voorwaarden.

Deze vorm van privatisering lijkt zich zeer goed te lenen voor het toezicht op allerhande meetinstrumenten die in het milieubeheer gebruikt worden en waarvoor de wetgever zich wel zal gaan interesseren.

6.3. Bevordering van de kwaliteit van het Nederlands produkt of dienst als gevolg van het in beheer hebben van de nationale primaire standaarden

Oorspronkelijke motieven

De werkzaamheden in het kader van deze doelstelling zijn pas de laatste jaren op gang gekomen. Uiteraard zijn nationale primaire standaarden altijd al ter beschikking geweest van o.m. het bedrijfsleven. Enkele grote industrieën hebben dat in het verleden ook wel begrepen en er gebruik van gemaakt.

Wat werkelijk anders is dan voorheen, is dat thans actief door het IJkwezen de grote mogelijkheden gepropageerd worden die gelegen zijn in het juiste gebruik van betrouwbare meetinstrumenten. Mede daardoor is in de Nederlandse bedrijven het inzicht aan het doorbreken dat door het zorgen voor nauwkeurige, herhaalbare en betrouwbare metingen de beheersing van de produktie zodanig wordt bevorderd dat daardoor de produktkwaliteit sterk toeneemt.

Huidige toestand

Door het IJkwezen zijn initiatieven ontplooid om te komen tot de Nederlandse Kalibratie Organisatie (NKO) die ten doel heeft de kwaliteit van meetlaboratoria zodanig te verbeteren dat van daaruit een betere basis wordt gegeven aan het meettechnisch gebeuren in de bedrijven.

De laatste tijd ontstaat een duidelijke wens naar een verdergaande hulp van de overheidsdeskundigen in het vertalen van de mogelijkheden vanuit het meetlaboratorium naar het bedrijfsgebeuren op de werkvloer.

Mogelijkheden tot privatisering

De door de NKO erkende bedrijven hebben het recht gekregen om namens de overheid certificaten te verstrekken ten aanzien van de bij overeenkomst vastgelegde metingen. Dit recht tot certificeren ontlast enerzijds de centrale overheid voor een deel van haar taak en geeft het bedrijfsleven anderzijds een versterking van haar concurrentiepositie zowel nationaal als internationaal.

De waarde van de doelstelling op zichzelf is juist gelegen in het feit dat de centrale overheid deze taak draagt. Mogelijkheid tot uitvoering van deze taak door private ondernemingen is dan ook niet denkbaar.

6.4. Fungeren als (meet)technisch apparaat van de overheid

Oorspronkelijke motieven

In verschillende wetten worden technische bepalingen opgenomen.

Het is logisch dat de overheid bij het concipiëren van deze wetten en bij de uitvoering ervan gebruik maakt van de speciale deskundigheid die zij bezit in de verschillende technische diensten. Zo is het juist dat waar sprake is van meettechniek en wat daarmee aanverwant is, de deskundigheid die bij het IJkwezen berust te hulp wordt geroepen door andere overheidsinstanties.

Huidige toestand

In stijgende mate wordt van deze faciliteit gebruik gemaakt en te verwachten is dat deze ontwikkeling zal doorgaan. Het behoeft geen betoog dat het ook economisch gezien goed is dat overheidsorganen van elkaars speciale kennis gebruik maken in plaats van te trachten die zich zelf eigen te maken.

Mogelijkheden tot privatisering

Gezien het bovenstaande zal het duidelijk zijn dat voor deze vierde doelstelling geen privatiseringsmogelijkheden worden gezien.

7. BEDRIJFSECONOMISCH ONDERZOEK

De totale integrale kosten bedragen in 1982 volgens een raming van het vermoedelijke beloop f 24,5 mln. Daar staan inkomsten tegenover ten bedrage van f 5,4 mln. Hieruit volgt dat per saldo ten laste van de rijksbegroting voor de Dienst van het IJkwezen een bedrag van f 19,1 komt. Gespecificeerd naar de hiervoor genoemde doelstellingen en de daarmee samenhangende werkzaamheden (functies), kan het volgende overzicht gegeven worden:

Kosten en opbrengsten IJkwezen 1982

	kosten
— handelstransacties	17,5
— volksgezondheid/milieubeheer	2,1
— kwaliteitsverbetering	4,6
— technische ondersteuning overheid	0,3
	24,5

Een vergelijking van bovengenoemde kosten met kosten van soortgelijke, particulier verstrekte voorzieningen is niet mogelijk, aangezien de Dienst van het IJkwezen bij alle vier genoemde voorzieningen een monopoliepositie heeft. In een dergelijke vergelijking kan derhalve geen motivering gevonden worden voor privatisering. Een «competitive market» met betrekking tot de genoemde voorzieningen is derhalve niet aanwezig. Wel kan gesteld worden dat als bepaalde werkzaamheden van de Dienst van het IJkwezen overgeheveld zouden worden naar de marktsector, dit voor de gebruikers van de voorzieningen van het IJkwezen kostenverhogend zal werken. Immers, ondernemers die taken van het IJkwezen zouden kunnen overnemen, zullen hiertoe alleen bereid zijn indien ze met tenminste kostendekkende tarieven kunnen werken. Aangezien hiervan op het ogenblik bij het IJkwezen geen sprake is, zou een flinke tariefstijging doorgevoerd moeten worden teneinde het voor particuliere ondernemingen aantrekkelijk te maken zich te richten op de nu nog door het IJkwezen gemonopoliseerde markt.

8. VERGELIJKING MET DE SITUATIE IN HET BUITENLAND

De voorziening ten aanzien van het motief der bevordering van de eerlijkheid in het handelsverkeer ligt in alle geïndustrialiseerde landen in handen van de overheid. Er is een streven naar harmonisatie van wetgeving ter zake (in het kader van de Internationale Organisatie voor Wettelijke Metrologie en EEG). Wel vindt er een delegatie plaats naar de private sector in combinatie met een soort certificeringsregime (o.a. in de BRD, het hiervoor genoemde systeem van Beglaubiging). Voor zover er taken op het gebied van volksgezondheid/milieubeheer überhaupt worden ondernomen (over het algemeen de hooggeïndustrialiseerde landen als USA, VK, BRD) zijn deze gelegd in overheidshanden. De voorziening inzake kwaliteitsverbetering ligt in het buitenland volledig in handen van de overheid.

De geïndustrialiseerde staten zijn verenigd in de Convention du Mètre en worden overkoepeld door een internationaal laboratorium te Sèvres (Parijs), het Bureau International de Poids et Mesures.

Ten aanzien van de technische ondersteuning van de overheid bestaat in de BRD een soortgelijke situatie als in Nederland. Ook in andere landen is de pragmatische keuze gemaakt om de reeds aanwezige know-how ter beschikking te stellen van andere overheidsinstellingen.

9. PRIVATISERINGSVARIANTEN

9.1. Algemeen

Voor een nadere bestudering van de mogelijkheid tot privatisering van taken van het IJkwezen komen de volgende onderwerpen in aanmerking:

- Individuele keuring van en controle op in gebruik zijnde kilowattuurmeters (kWh-meters);
- Individuele keuring van en controle op in gebruik zijnde huishoudgas-meters;
- Controle op in gebruik zijnde benzinepompen;
- Controle op in gebruik zijnde vloeistofmeters;
- Individuele keuring van en controle op in gebruik zijnde industriegas-meters.

Het is niet te verwachten dat op al deze terreinen het privatiseren even gemakkelijk zal verlopen. Alleen al het feit dat er op verschillende terreinen, noch bij lagere overheden, noch bij het private bedrijfsleven enige structuur bestaat, zal zeker een grote belemmering kunnen vormen. Bovendien is het fysiek onmogelijk om op alle terreinen tegelijk aan de slag te gaan; privati-

seren zonder het veroorzaken van een chaos zal ongetwijfeld veel energie vergen.

Het is derhalve wijs om een keuze te maken en te starten op een terrein waarop het snelst succes te verwachten is.

Derhalve is in het kader van dit onderzoek ervoor gekozen de aandacht te concentreren op kWh-meters. De regeling van dit onderwerp heeft het voordeel dat de privatisering van de individuele keuring van en de controle op in gebruik zijnde huishoudgasmeters (gasmeters tot 10 m³/h) zich zal moeten bewegen langs dezelfde lijnen. Een eenmaal goed geregeld keuringssysteem door de private sector van kWh-meters zal zonder veel aanpassingen kunnen worden omgezet voor de keuring van huishoudgasmeters omdat aan de aanbiederszijde vergelijkbare fabrikanten en importeurs voorkomen en aan de gebruikerszijde een soortgelijke infrastructuur aanwezig is nl. resp. VEEN met KEMA voor kWh-meters en VEGIN met Gasinstituut voor huishoudgasmeters.

Omdat zowel VEEN als VEGIN gebruikers zijn van meetmiddelen waarmee zij elektriciteit resp. gas leveren aan de consument, is het noodzakelijk te zorgen voor een zodanige regeling dat het consumentenbelang goed bewaakt blijft. Hierna wordt zoveel mogelijk getracht de beide terreinen tegelijkertijd te behandelen.

9.2. De functionele reductie van de overheidsbemoeienis

Tot nu toe is ten behoeve van de Nederlandse markt van elektriciteitsmeters de keuringsvorm «keuring naar model» gevolgd, zoals die in de IJkwet 1937 is vastgelegd.

Deze keuringsvorm, die alleen in de Nederlandse wetgeving voorkomt, geeft de bevoegdheid aan de fabrikant van het betreffende meetmiddel om de eerste keuring zelf te verrichten zonder tussenkomst van het IJkwezen. Hier is dus geen winst te behalen.

Echter is sinds kort in de EEG-lidstaten de EEG-keuring van kWh-meters uniform geregeld. De eerste EEG-keuring is een individuele keuring op iedere afzonderlijke kWh-meter, die door een ambtenaar van het IJkwezen zal moeten worden uitgevoerd.

Voor de Nederlandse fabrikant van kWh-meters is het van groot belang op de EEG-markt te kunnen opereren en dus de meters te laten keuren volgens de EEG-normen door het IJkwezen. Daarvoor zijn 3 à 4 manjaar nodig bij het IJkwezen. Door privatisering is hierin de reductie van de overheidsbemoeienis te vinden.

Onder voorwaarde dat de staat de volledige verantwoordelijkheid behoudt ten opzichte van de andere lidstaten van de EEG zal de EEG-commissie geen bezwaar maken tegen privatisering van deze keuringen.

Mutatis mutandis geldt het bovenstaande ook voor huishoudgasmeters.

9.3. De organisatorische opzet van de geprivatiseerde voorziening

Voor het goed werken van het keuringssysteem moet het hoofddoel zijn dat uitsluitend aan alle wettelijke eisen voldoende meetmiddelen op die markt komen. Daartoe zal een goede erkenningsregeling kunnen dienen. Zo'n erkenningsregeling zal de volgende elementen moeten bevatten:

- traceability. Vaststelling door evaluaties van te bezigen standaarden en andere meetmiddelen.

Vaste frequentie van bij voorbeeld eens per jaar.

Kostenverrekening van deze kalibraties via NAKOV- of dienstverlenings-tarieven, dan wel via een nieuw te scheppen, erkenningskostenregeling.

- vaststelling van deskundigheid van het voor het onderzoek aan te wijzen personeel. Dit personeel zal moeten worden opgeleid, bij voorbeeld

bij het IJkwezen, en de resultaten van de opleiding zullen moeten worden beoordeeld. Een zekere normstelling zal derhalve nodig zijn.

Kostenverrekening via dienstverleningstarieven, dan wel via een erkenningskostenregeling.

- door het IJkwezen voorgeschreven wijze van onderzoek en behandeling van ijkmerken.

- voorgeschreven wijze van administreren van de keuringen.

- beëdiging van het personeel dat met de keuringen en de administratie te maken heeft.

Soortgelijke beëdigingen vinden reeds lang plaats voor sommige «fraude-gevoelige» beroepen. Het zijn afspraken tussen kantongerecht en kamer van koophandel. Beëdiging is gewenst omdat het gaat om:

1. keuringen waarvoor de Staat uiteindelijk verantwoordelijk blijft;
2. de stempeling met ijkmerken die in handen van niet-ambtenaren wordt gelegd.

- steekproefgewijze controle door het IJkwezen van

1. de administratie;
2. de onderzoeksmethode en stempeling;
3. de uitsluitende inzet van bevoegd personeel;
4. de resultaten van een aantal onderzochte voorwerpen.

Deze steekproef moet enige malen per jaar geschieden in afhankelijkheid van de controleresultaten.

Kostenverrekening voor deze steekproeven kan het gemakkelijkst via een erkenningskostenregeling, die zoveel mogelijk kostendekkend zal moeten zijn.

- Sanctieregeling die duidelijk is voor het geval zaken evident niet goed zijn. Een erkenningsregeling zal thans op de volgende moeilijkheden kunnen stuiten:

- artikel 22 van de IJkwet geeft geen ruimte voor bij of krachtens de wet voorgeschreven keuring door anderen dan het IJkwezen. Dit artikel zal moeten worden opgerekt of worden genegeerd.

- een erkenningskostenregeling kan op geen enkel wetsartikel steunen. Kan wellicht steunen op een besluit van de Minister van Economische Zaken.

- meetmethoden, stempelingen, administratie en sancties zullen duidelijk moeten worden onderbouwd in verband met de rechtszekerheid van de fabrikanten en de onaantastbaarheid van het systeem.

- de regeling ten aanzien van herstellende en te herkeuren toestellen zal moeten worden herzien.

9.4. Financiële effecten bedrijfseconomisch en voor de overheid

Voor de bedrijven, vervaardigers van kWh-meters en huishoudgasmeters, kan het systeem voordelen opleveren, doordat het keuringsgebeuren veel beter kan worden geïntegreerd in het productieproces. Bij het huidige individuele keuringssysteem moet het meetmiddel na het afregelen voor de ambtelijke keuring worden aangeboden: Dit vereist:

- administratie;
- meestal verplaatsingen van het meetmiddel naar de ambtelijke onderzoeksinstallatie;
- het weer terug verplaatsen;
- geweigerde exemplaren opnieuw openen voor bijregelen;
- betaling van keurloon en dus ook boekhouding.

Na verkrijgen van een erkenning kan het meetmiddel bij de afregeling worden beoordeeld en daarna worden afgesloten. Het is dan gereed voor verzending naar de afnemer. Keurloonbetaling kan achterwege blijven. Daartegenover staat de erkenningskostenregeling die echter bij voldoende grote productie per meetmiddel geen grote financiële last zal betekenen.

Voor de overheid betekent zo'n regeling het niet beschikbaar behoeven te hebben van een aantal ambtenaren. Met de huidige productie betekent dit voor de individuele keuring voor kWh-meters een besparing van 3 à 4 manjaar en voor de huishoudgasmeters een besparing van 2 à 3 manjaar.

Wordt de regeling uitgebreid naar de sector van het toezicht op de in gebruik zijnde meetmiddelen dan wordt een besparing verkregen van ongeveer:

voor kWh-meters 1 à 2 manjaar

voor huishoudgasmeters 1 à 2 manjaar.

Daartegenover ontvangt de overheid geen keurloon, dat wil zeggen:

kWh-meters $\pm f6 \text{ à } 7 \times 10^5$ per jaar

huishoudgasmeters $\pm f2,8 \times 10^5$ per jaar

Bij het bovenstaande is er van uitgegaan dat voor het merendeel van de keuringen installaties van derden worden gebruikt.

9.5. Consequenties voor de werking van de markt

Wanneer de kWh-meters individueel worden gekeurd volgens EEG-normen tegen de thans in het IJktarievenbesluit geldende keurlonen dan is de Nederlandse fabrikant op de EEG-markt verloren.

Vergelijking: Nederland f 14,—

België 20 Bfrs.

Voor huishoudgasmeters is het keurloon reeds drastisch verlaagd toen de EEG-markt open kwam voor EEG-gekeurde meters. Daardoor kan de Nederlandse fabrikant op de EEG-markt blijven opereren maar het Rijk werkt met verlies. Nederland heeft in de EEG alle mogelijke moeite gedaan om tot tariefharmonisatie te komen. Door het IJkwezen is een systeem ontworpen en bij de EEG-commissie ingediend. Helaas heeft men niet tot overeenstemming kunnen komen.

Voor beide soorten meetmiddelen geldt dat verwacht mag worden dat door privatisering de marktpositie sterker zal worden.

9.6. Maatschappelijke effecten

Onder voorwaarde dat de Staat zorgt voor een goed en geloofwaardig toezicht op het geprivatiseerde onderzoek, valt niet in te zien dat de rechtspositie van de bedrijven zou veranderen.

De werkgelegenheid is gebaat bij versterking van de marktpositie van de fabrikant van kWh-meters resp. huishoudmeters. Wat betreft het metrologisch gebied, kan een goed geleid systeem van onderzoek door private ondernemingen dezelfde waarborgen bieden omtrent de betrouwbaarheid van meetmiddelen als een door de overheid uitgevoerd systeem.

Succes op één gebied zal zeker leiden tot het invoeren van een goed geleid privaat onderzoekstelsel op andere gebieden.

Enig effect op de omvang van het gebruik van de voorziening valt niet te verwachten.

9.7. Tijdspad van mogelijk realisering en te treffen maatregelen

Door het opengaan van de EEG-markt aan het eind van 1982 moeten ingrijpende maatregelen genomen worden om de Nederlandse fabrikant een overlevingskans te geven.

Voor huishoudgasmeters ligt de zaak niet zo scherp, maar er is geen reden om niet op korte termijn maatregelen te nemen.

Deze maatregelen zijn:

- artikel 22 van de IJkwet aanpassen
- rechtsbasis scheppen voor een erkenningskostenregeling
- beëdigingsregeling in het leven roepen
- onderzoeksvoorschrift ontwerpen
- behandelingsvoorschrift ijkmerken ontwerpen
- administratievoorschrift ontwerpen
- steekproefregeling ontwerpen
- sanctieregeling ontwerpen en rechtsbasis geven.

14. GRONDBANK

DEEL 1. OMSCHRIJVING ONDERWERP

1. UITEENZETTING STELSEL

1.1. Achtergronden

Het grondbankstelsel is één van de instrumenten die bijdragen tot een beleid ten aanzien van de financieringsproblematiek in de agrarische bedrijfstak.

Voor de rijksoverheid (memorie van toelichting op de Landbouwbegroting) werd in 1971 voor het eerst melding gemaakt van een grondbank. Dit naar aanleiding van een voorstel van het Landbouwschap om ter verlichting van de financieringsproblematiek een dergelijk instrument in het leven te roepen. Deze grondbank zou met behulp van overheidsdeelneming en de gelden van particuliere beleggers gronden moeten aankopen en verpachten. De Minister van Landbouw stelde zich in 1971 terughoudend op. Hij wilde eerst onderzoeken of het agrarisch bedrijfsleven via de Boerenleenbanken niet deze financieringsfunctie zou kunnen vervullen. Hij deelde mee dat een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van de georganiseerde landbouw en van het ministerie, onder voorzitterschap van de directeur-generaal, de problematiek in studie zou nemen. De wens van het bedrijfsleven de overheid te betrekken bij de financieringsproblemen van landbouwbedrijven had dus aanvankelijk een aarzelende reactie van de zijde van de overheid. Deze aarzeling is verdwenen toen bleek dat voor de Boerenleenbanken geen plaats was weggelegd bij een instituut grondbank in verband met verschil tussen grondrenten en markrenten.

Het eind 1970 verschenen rapport van de commissie Wellen is de basis geweest voor de in 1971 tussen overheid en bedrijfsleven gevoerde besprekingen, die hebben geresulteerd in een verzoek van de Minister van Landbouw en Visserij aan het bestuur van de Stichting Beheer Landbouwgronden (SBL) hem ter zake van de keuze van proefgebieden en uitgangspunten voor de uitvoeringsmodaliteiten van advies te dienen. Dit advies werd begin 1972 uitgebracht en leidde in het eerste halfjaar van 1972 tot aanwijzing van zeven proefgebieden. Uiteindelijk is, mede naar aanleiding van de eerste discussies over het grondbeleid ten tijde van het kabinet-Den Uyl, in 1976 besloten een landelijke werking aan de regeling te geven.

1.2. Beschrijving van het grondbankstelsel

De grondbankfaciliteiten zijn bedoeld voor gevallen dat verwerving en financiering van de grond langs een andere weg uit oogpunt van liquiditeit, besparingen of financieringsstructuur ongunstig wordt beoordeeld.

De grondgedachte met betrekking tot de grondbank is om het landbouw-structuurbeleid te ondersteunen. Ten tijde van de zeventiger jaren stond voorop dat de bedrijfsgrootte moest toenemen; niet alleen omdat de technische vooruitgang dat mogelijk maakte, maar ook omdat uit een oogpunt van inkomensvorming de produktie per man moest toenemen en omdat het van belang was dat produktiekosten per eenheid produkt zouden dalen. De grondbank vervulde een functie om deze bedrijfsvergroting ook voor de financieel minder draagkrachtige, maar op zich levensvatbare bedrijven, mogelijk te maken.

In de jaren 81/82 is om budgettaire redenen de grondbankregeling drastisch bijgesteld. Het doel is thans voornamelijk steun te geven bij bedrijfsovername ouder/kind en bij overname van grond verpachter/pachter. Voorwaarde voor toewijzing is ook hier dat het om economisch levensvatbare bedrijven moet gaan. Omdat veelal recent investeringen op een bedrijf zijn gedaan kan daarnaast de overname van grond (voor overname wordt men vaak onverwacht geplaatst omdat bijvoorbeeld de eigenaar-verpachter plotseling wil verkopen) niet volledig gefinancierd worden, omdat daarmee de liquiditeitspositie in gevaar komt. Aanvankelijk kon bij bedrijfsovername de gehele bedrijfsoppervlakte in erfpacht verkregen worden. Thans is eveneens om budgettaire redenen de over te nemen oppervlakte beperkt, zodat de grondbank alleen maar als aanvullend instrument wordt gehanteerd.

Naast overnamegevallen kan nog maar in een zeer beperkt aantal gevallen bedrijfsvergroting via de grondbank plaatsvinden, namelijk in beheersgebieden in het kader van de Relatienota en in ruilverkavelingen indien dat is aangegeven in de rapporten ex artikel 34 van de Ruilverkavelingswet.

Indien iemand voor de grondbank in aanmerking wil komen worden voorwaarden gesteld zowel aan de persoon van de ondernemer als aan het bedrijf. Voldaan dient te worden aan voorwaarden met betrekking tot leeftijd, hoofdberoep in de landbouw, bedrijfsgroottenormen, herkomst van de grond, vakbekwaamheid en ondernemerschap. Bij overnamegevallen bedraagt het maximaal te besteden bedrag f 200 000 (koopsom + kosten) per aanvraag. De leeftijdsgrens in dit soort gevallen is 36 jaar.

Na goedkeuring van de aanvraag vindt uitgifte in erfpacht plaats van de betrokken gronden. De erfpacht heeft een duur van 26 jaar tot 40 jaar. Jaarlijks betaalt de erfpachter een canon van 2½%. Herziening in de canon vindt eens per zes jaar plaats. De grond blijft in eigendom van de overheid. Na afloop van de erfpachtsperiode kan de grond opnieuw in erfpacht worden uitgegeven. Ook is terugkoop door de erfpachter tegen de werkelijke waarde van de grond mogelijk.

1.3. Overheidsbetrokkenheid

De uitvoering van de grondbankregeling is opgedragen aan de Stichting Beheer Landbouwgronden (SBL) die binnenkort wordt omgezet in het Bureau Beheer Landbouwgronden.

De SBL is de rechtspersoon die maatregelen uitvoert op het gebied van het grondbeleid voor het Ministerie van Landbouw en Visserij en ook voor andere departementen (VRO; CRM). Het bestuur van de Stichting is breed samengesteld waarin naast de meest betrokken departementen, de lagere overheden, belangenbehartigende organisaties op het gebied van de Landbouw, van de bosbouw, van natuur- en landschapsbehoud, alsmede van de werknemers zijn vertegenwoordigd.

In 1981 is door de totstandkoming van de Wet Agrarisch Grondverkeer (WAG) (artikel 57 tot en met 59) de juridische basis van het grondbankstelsel verstevigd. Aangezien de regeling bevredigend werkt en in een duidelijke behoefte voorziet was het noodzakelijke moment aangebroken de geldende «pseudo»-wetgeving om te zetten in wetgeving in formele zin. Een en

ander hangt samen met de gewijzigde opzet van de Stichting Beheer Landbouwgronden en het feit dat uitgifte in erfpacht is onderworpen aan regels van de landbouwkundige toetsing. Momenteel zijn de benodigde uitvoeringsbesluiten ex WAG nagenoeg afgerond.

Het SBL-bestuur (straks: Commissie Beheer Landbouwgronden) beslist over de ingediende grondbankaanvragen. De behandeling van de individuele aanvragen is echter in belangrijke mate naar provinciaal niveau gedelegeerd. De meeste beslissingen omtrent aanvragen worden namens het SBL-bestuur genomen door de HID voor Landinrichting, Grond- en Bosbeheer na advisering door de Provinciale Adviescommissie (PAC) van de SBL. In die gevallen dat de Provinciale Adviescommissie niet tot een unaniem advies komt c.q. in die gevallen dat tot afwijzing wordt geadviseerd, wordt de betreffende aanvraag ter beoordeling aan het SBL-bestuur voorgelegd. Daarna koopt de SBL de betrokken grond – meestal tegen de verpachte waarde – en geeft deze vervolgens in erfpacht uit aan aanvrager.

1.4. Motieven

Doel van de grondbankregeling is die agrarische ondernemers te bereiken die langs andere weg geen voldoende financiën hebben de overname van grond te realiseren. Het gaat daarbij om landbouwbedrijven die zich meestal plotseling geplaagd zien voor de noodzaak om een grote investering te doen in grond dan wel in het kader van een bedrijfsovername dan wel in het kader van een bedrijfsvergroting.

Met de regeling wordt bereikt dat bedrijfseconomisch gezonde en levensvatbare bedrijven in stand kunnen blijven. Ook blijft langs deze weg het gezinsbedrijf bestaan. De regeling is zodanig ingekleed dat hiervan slechts een gebruik kan worden gemaakt indien zich geen financieringsmogelijkheden voordoen in de particuliere sfeer er bij andere regelingen van de overheid. De overheid fungeert hier als een soort «Lender of last resort».

1.5. Kosten/opbrengsten

Het is van belang erop te wijzen dat de uitvoering van het grondbankstelsel – te weten aankoop in grond gevolgd door uitgifte in erfpacht – in feite betekent dat de overheid optreedt als belegger in grond. De overheid koopt een waardevast bezit, waarvan de Beschikkingsmacht tussen de 26 en 40 jaar volledig vrijkomt. In de tussenliggende periode ontvangt de overheid een rendement van dit kapitaal. De kosten/opbrengsten van de voorziening in de betreffende jaren zijn:

	Uitgaven in mln. gld.	Opbrengsten ¹ in mln. gld.
1980	f 24	f 3,5
1981	f 15	f 3,9
1982	f 9	f 4,1
1983	f 9	f 4,3
1984	f 9	f 4,6
1985	f 9	f 4,8
1986	f 9	f 5,0

¹ De opbrengsten hebben ook betrekking op inkomsten van gronden die in de periode voor 1980 ten behoeve van de grondbank zijn aangekocht. Door verkoop van gronden, waarvan de erfpachtstermijn is afgelopen, kunnen de opbrengsten op de lange termijn sterk stijgen.

DEEL 2. MOTIEVEN ONDERZOEK

Eind zestiger jaren is in de landbouw gezocht naar nieuwe financieringsvormen voor de aankoop van grond. Een algemeen punt bij de financiering van grond is, dat op deze produktiefactor niet kan worden afgeschreven, zodat voor de aflossing van leningen de benodigde middelen niet uit afschrijvingen beschikbaar komen. Naast dit algemeen punt met betrekking tot de grondfinanciering kwam daar in die periode bij dat de rentestand – naar de toenmalige verhoudingen – sterk steeg, waardoor de financiering van grond een probleem ging vormen. In het bijzonder gold dit voor die gevallen waarin het eigen vermogen gering is, hetgeen vooral bij jonge bedrijfsopvolgers het geval is.

Begin zeventiger jaren resulteerden de discussies in het rapport van de commissie-Wellen (zie onder 1.1, Achtergronden). De commissie kwam met de grondbankconceptie, een grondfinanciering gelegen tussen uitgifte in pacht en eigendomsverwerving in.

Naderhand – na het midden van de zeventiger jaren – is de situatie drastisch veranderd en wel zodanig dat de financiering van grond nog veel meer problemen ging opleveren. Het aanbod van grond nam sterk af door de afgenomen afvloeiing uit de landbouw, terwijl aanvraag sterk toenam. Degenen die in de landbouw bleven probeerden een bedrijf te creëren dat ook qua oppervlakte levensvatbaar is. Daarnaast nam ook de vraag naar landbouwgrond voor niet-agrarische doeleinden toe. Al met al leidde dit tot een zeer sterke grondprijsstijging¹. Daarnaast was een belangrijke exogene factor, het verloop van het rentepeil. In de periode met hoge grondprijzen was de rente betrekkelijk laag. Naderhand toen de grondprijzen daalden is onder invloed van de economische teruggang, de rente gestegen. In beide perioden was het volume van de activiteiten van de grondbank min of meer gelijk. Overigens is bij de categorie ouder/kind de drang om de financieringsproblemen in familieverband op te lossen sterker in een situatie met stijgende grondprijzen. In een dergelijke situatie immers betekent een beroep op de grondbank voor de erfpachter dat hij zelf een toekomstige winst op gronden door eventuele verkoop daarvan misloopt.

Bij de landelijke start van de grondbank lag het accent sterk op bedrijfsvergroting. Allengs werden echter steeds meer aanvragen ingediend voor bedrijfsovername ouder/kind of overname van grond door de pachter van de verpachter.

Zoals reeds eerder is gesteld (zie 1.2. Beschrijving van het grondbankstelsel) is om budgettaire redenen de mogelijkheid van bedrijfsvergroting via de grondbank sterk beperkt. De grondbank is thans primair gericht op overname van grond van ouders of verpachters. Bij deze categorieën doen zich belangrijke knelpunten voor ten aanzien van de financiering van de verwerving van landbouwgrond. Onder meer uit LEI-studies blijkt dat zich voor de jonge agrariërs deze problemen in sterke mate voordoen.

De marktsector voelt er weinig voor deze categorieën te helpen omdat ze het inkomen, de liquiditeit of financieringsstructuur ongunstig oordeelt. Hierbij speelt bij voorbeeld een rol dat met name jonge agrariërs onvoldoende eigen middelen hebben omdat ze nog te weinig tijd hebben gehad om een eigen vermogen te vormen. Hierbij wordt opgemerkt dat het opleidingsniveau en het vakmanschap van betrokkenen goed is.

Op zich zelf gezien gaat het hier om gezonde levensvatbare bedrijven, waarvan het van belang is dat deze blijven voortbestaan. Daarbij doet zich een sociaal aspect (werkgelegenheid) voor. Deze motieven maken overheidsbemoeienis gewenst. Het grondbankstelsel geldt als laatste redmiddel, waar andere alternatieven, zoals het inschakelen van het Borgstellingsfonds, niet mogelijk zijn.

¹ Zie bijlage 1.

2.1. Vormen van privatisering

In theorie kunnen ten aanzien van de grondbank de twee mogelijkheden, te weten uitbesteden of afstoten, worden doorgevoerd. Financiële instellingen lijken in dit kader de meest gereede organisaties die deze taak zouden kunnen gaan vervullen. Of in de praktijk de privatiseringsvarianten kunnen worden doorgevoerd is twijfelachtig.

De marktsector, i.c. de banken en andere financiële instellingen financieren leningsoperaties waarbij ervan uitgegaan wordt, dat die operaties kosten-dekkend moeten zijn en liever meer dan dat. De grondbank richt zich echter op die gevallen die door de marktsector (commerciële instellingen) niet van de benodigde financiële middelen worden voorzien.

Ten einde de betreffende bedrijven te kunnen helpen is voorzien in een betrekkelijk lage canon van 2½%. Commerciële instellingen achten het bedrijfseconomisch niet aantrekkelijk om hun geld uit te zetten tegen een dergelijk percentage. Zoals hierboven is gebleken spelen bij de overwegingen voor overheidsbemoeienis naast economische ook sociale overwegingen een rol. Het moet tot een overheidstaak gerekend worden potentieel gezonde en goed geleide bedrijven, die voor de marktsector op grond van economische overwegingen minder aantrekkelijk zijn, op te kunnen vangen.

2.2. Bedrijfseconomisch onderzoek

In 1982 is voor de grondbank een bedrag van f 9 mln. beschikbaar. Uit dit budget worden betaald de aankoop van de betreffende gronden en de daarbij behorende kosten (notaris etc.). Daarnaast zijn er de betreffende gelden ter dekking van personeelskosten (centraal; provinciaal) en van overheid (onder andere administratie). Voor wat betreft de opbrengsten wordt verwezen naar 1.5. Kostenopbrengsten. Gelet op de aard van de voorziening is geen vergelijking van kosten in de privésector mogelijk. Er is geen sprake van een «competitive market». In de huidige situatie stoten particuliere beleggers grond af in verband met het geringe rendement dat wordt verkregen. In het kader van de grondbank heeft de overheid bemoeienis met die marktsector die langs andere (privé)weg niet van de benodigde financiële middelen wordt voorzien.

2.3. Buitenland

2.3.1. België

In 1966 is in België een wetsvoorstel tot oprichting van een maatschappij voor grondkrediet ingediend. Naderhand is in 1974 dit voorstel op enige punten aangepast. Dit leidde tot het indienen van een wetsvoorstel tot oprichting van een grondbank. Een en ander ter verlichting van de financieringsproblematiek van gronden in de landbouw. Deze grondbank zou met behulp van overheidsdeelneming en gelden van particuliere beleggers gronden moeten aankopen en verpachten. De duur van dit contract is maximaal 20 jaar, waarbij de pachter op elk moment het recht heeft de betreffende gronden terug te kopen.

Het voorstel hield in dat na het verstrijken van de 20-jarige termijn de goederen openbaar zouden worden verkocht. Voorgesteld werd in eerste instantie met een werkkapitaal van 500 mln. Belgische francs van start te gaan, bijeen te brengen door de overheid, semi-overheids- en privé-instellingen, zoals de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, de Nationale Maatschappij voor Landbouwkrediet, de Centrale Kas voor Landbouwkrediet etc. Dit bedrag zou in aandelen worden uitgegeven. In de Raad van Beheer van deze maatschappij zouden vertegenwoordigers van de Minister van Financiën en van Landbouw zitting hebben. Tijdens de discussies over dit wetsvoorstel vond de regering dat de beoogde grondbank te grote financiële

consequenties met zich zou kunnen meebrengen voor de Belgische Staat en gaf de Brussel-Lambert Maatschappij voor Financiën en Nijverheid N.V. opdracht om het onderwerp te bestuderen en daarbij vooral te bezien op welke wijze de particuliere belegger geïnteresseerd zou kunnen worden voor aankoop van door een eventueel op te richten Grondbank uit te geven waardepapieren. Deze studie was eind 1976 gereed. Sindsdien zijn weinig vorderingen gemaakt.

2.3.2. *Frankrijk*

In 1960 werd in Frankrijk begonnen met het oprichten van regionale grondbanken, de zogenaamde Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER's). De doelstellingen van deze grondbanken (33) zijn verschillend aan die van de Nederlandse grondbank. De SAFER's kopen grond aan en dragen deze vervolgens over aan boeren met als doel de structuur van de landbouwbedrijven te verbeteren en de vestiging van met name jonge agrariërs te vergemakkelijken. Bij deze aankopen kan gebruik worden gemaakt van een voorkeursrecht. De SAFER's krijgen hun financiële middelen via kortlopende of middellange termijn tegen een aanzienlijk verlaagde rente bij het Crédit Agricole. Daarnaast worden subsidies van de Staat ontvangen.

BIJLAGE 1

Voor een inzicht in de grondbankproblematiek is enige informatie over de ontwikkeling van de grondprijzen in de afgelopen jaren van belang alsmede over de rente van leningen op onroerend goed. Het beeld over de afgelopen jaren ziet er als volgt uit:

Gemiddelde grondprijs in guldens per hectare voor onverpachte en verpachte objecten (exclusief familietransacties) en ontwikkeling in rente

Jaar	Boerderijen		Los bouwland		Los grasland		Rente-ontwikkeling
	onverpacht	verpacht	onverpacht	verpacht	onverpacht	verpacht	
1971/72	11 320	7 600	9 340	7 760	8 520	6 490	8,13
1972/73	14 600	8 600	10 410	8 480	9 720	7 190	7,99
1973/74	18 070	9 890	12 960	9 660	12 650	9 120	8,88
1974/75	21 370	12 290	14 780	10 670	14 870	10 040	9,46
1975/76	25 260	14 250	18 780	13 990	18 420	11 940	9,03
1976/77	42 816	17 122	29 646	17 246	30 196	17 499	8,72
1977/78	56 900	27 650	40 650	25 900	40 500	25 290	8,48
1978/79	55 370	27 040	41 450	25 830	40 990	27 107	8,69
1979/80	51 030	31 780	37 976	24 284	39 106	23 937	9,61
1980/81	42 939	24 059	33 025	22 233	32 184	20 704	10,81

Bron: CBS

DEEL 3. PRIVATISERINGSVARIANTEN

3.1. Algemeen

Zoals hiervoor is uiteengezet is het primaire doel van de grondbank te komen tot een verlichting van de financieringsproblematiek van gezonde agrarische bedrijven, die voor hun productie in belangrijke mate op het gebruik van de grond zijn aangewezen. Door uitgifte in erfpacht werkt de grondbank niet alleen als een financieringsmiddel in die gevallen, waarbij het particuliere bedrijfsleven niet tot (verdere) financiering bereid is, maar vormt de grondbank tevens een onderdeel van het te voeren landbouwstructuurbeleid.

3.2. Varianten

In de huidige situatie voorziet het grondbankstelsel in het opvullen van een marktsegment, waar het voor commerciële instellingen niet interessant is te opereren. Een belangrijk argument hiervoor is het grote verschil in marktrente en grondrente. Verwacht mag dan ook worden dat privatisering van de grondbankregeling in varianten zonder een subsidieregeling zal leiden tot een aanzienlijke verhoging van de canon en dus een overeenkomstige verzwaring van de lasten van de betreffende ondernemer. Met betrekking tot de vormen van privatisering kan dan het volgende opgemerkt worden.

3.2.1. *Afstoten van de grondbankregeling naar het bedrijfsleven*

Het particuliere bedrijfsleven zal alleen dan geïnteresseerd zijn in overname van de regeling, indien sprake is van een winstgevende activiteit. Dit betekent dat een zodanige canon bedongen zal moeten worden dat inclusief de te verwachten winst bij vervreemding van de grond een positief resultaat wordt bereikt. Dit zal vermoedelijk leiden tot een zodanige hoogte van de canon, dat niet of nauwelijks nog sprake is van een verlichting van de financieringsproblematiek. Hierbij dient wel onderscheid gemaakt te worden tussen de overnamegevallen, waar de gronden worden aangekocht tegen verpachte waarde en bedrijfsvergrotingsgevallen, waar wordt aangekocht tegen de vrije waarde. De categorie overnamegevallen heeft het voordeel dat bij verkoop van de gronden het verschil tussen verpachte waarde en vrije waarde als winst gerealiseerd wordt. Dit kan in deze gevallen leiden tot een lagere canon.

Een probleem vormen de landbouwstructurele doelstellingen. De thans gevolgde wijze van financiering heeft ten doel op zich structureel gezonde bedrijven te ondersteunen. De beslissing of tot uitgifte in erfpacht zal worden overgegaan hangt naast de financiële beoordeling af van onder meer oppervlakte en omvang van het bedrijf, ligging van de uit te geven gronden etc. Voor een commerciële instelling zijn deze aspecten niet van belang gezien de bij uitsluiting financiële invalshoek die gekozen wordt (het maken van winst). Voorts lijkt afstoot moeilijk omdat in het kader van bedrijfsvergroting binnen ruilverkavelingsgebieden (boerderijverplaatsing etc.) het grondbankstelsel nauw verweven is met het ruilverkavelingsbeleid. Hier kunnen gronden bestemd voor bedrijfsvergroting worden uitgegeven door contante verkoop dan wel in erfpacht onder grondbankcondities. Eén en ander is vastgelegd in de rapporten ex artikel 34 van de Ruilverkavelingswet. Tot slot doet zich het probleem voor dat het particuliere bedrijfsleven in een aantal gevallen na het verstrijken van de erfpachtstermijn de gronden zal willen verkopen ondanks dat sprake is van een landbouwstructureel gezond bedrijf. Het is echter onzeker of de erfpachter in staat is de betreffende grond aan te kopen. Gezien de financiële belangen van de eigenaar, zal deze mogelijk besluiten tot verkoop aan een derde hetgeen het einde van een levensvatbare basis van het bedrijf van de erfpachter betekent. De agrarische belangen zijn dan ondergeschikt gemaakt aan de financieel-economische belangen.

3.2.2. *Uitbesteden van de grondbankregeling aan het bedrijfsleven*

Een alternatieve mogelijkheid zou kunnen zijn over te gaan tot uitbesteding aan het particuliere bedrijfsleven van de grondbankregeling met daarbij een zekere mate van overheidsbemoeienis bij de uitvoering van de regeling. Een bemoeienis, waarbij gedacht kan worden aan het verstrekken van een financiële bijdrage aan het particuliere bedrijfsleven en het tegelijkertijd daarbij participeren in een beleidsuitvoerend orgaan, waar de uitvoeringsregels worden opgesteld en de aanvragen worden beoordeeld. Op deze wijze blijft de overheid mede-verantwoordelijk voor de realisering van de doelstellingen van de regeling.

Wordt voor één van deze uitbestedingsvarianten gekozen dan zullen zich meerdere problemen voordoen deels van principiële en deels van praktische aard. Deze problemen zijn het gevolg van een verschil in uitgangspunten enerzijds bij de overheid en anderzijds bij het particuliere bedrijfsleven. In het kader van de grondbankregeling is een van de belangrijkste motieven voor overheidshandelen het financieel ondersteunen van op zich gezonde landbouwbedrijven met als essentiële voorwaarden een uitgifte in erfpacht van grond die landbouwstructureel verantwoord is. Het bedrijfsleven stelt andere uitgangspunten voorop. Hiervoor is primair van belang het bedrijfs-economisch gezien verantwoord kunnen uitvoeren van de regeling. Rendementsverwachtingen spelen hierbij een belangrijke rol. Het is dus van die zijde niet te verwachten dat landbouwstructurele belangen in voldoende mate zullen worden behartigd.

Een ander verschil tussen overheid en particulier bedrijfsleven is de hoogte van de canon.

Gelet op de doelstellingen van de regeling zal de overheid trachten de canon zodanig te laten zijn dat daadwerkelijk de helpende hand kan worden geboden aan die agrarische bedrijven die langs andere weg geen financieringsmogelijkheden hebben. Het particuliere bedrijfsleven zal gezien haar doelstellingen een andere, hogere canon nastreven.

Naast deze bovengenoemde punten zou uitbesteding tot problemen van meer praktische aard aanleiding geven. Bij een dergelijke vorm van privatisering doen zich vragen voor zoals, welke instantie dient een bedrijfseconomisch rapport van het bedrijf van aanvrager op te stellen, wie dient de aanvragen landbouwstructureel te beoordelen, hoe moet het eventueel in te stellen orgaan worden samengesteld en kunnen hieraan regelgevende bevoegdheden worden gegeven.

Mocht tegen de achtergrond van de privatiseringsproblemen gekozen worden voor uitbesteding, dan zou dit kunnen plaatsvinden in een vorm waarbij de overheid zich bereid verklaart een zodanige financiële bijdrage te leveren dat uitvoering van de regeling voor het bedrijfsleven commercieel verantwoord is. Daarnaast zal de overheid haar belangen moeten blijven behartigen waar het gaat om de realisering van de landbouwstructurele doelstellingen van de regeling. Dit betekent dat de overheid (mede)beslis-singsbevoegdheid dient te hebben ten aanzien van onder andere de goedkeuring van aanvragen. Een dergelijke constructie waarbij zowel het bedrijfsleven als de overheid zeggenschap hebben, roept vragen op van efficiency bij de uitvoering van de regeling (doublures etc.). Of en in hoeverre de hierboven genoemde vorm van uitbesteding in de praktijk is te realiseren dient in overleg met het bedrijfsleven te worden nagegaan.

3.2.3. *Het verlenen van rentesubsidie bij de aankoop van grond*

Reeds in het rapport van de commissie-Wellen is gesproken over de mogelijkheid de verwerving van gronden te vergemakkelijken door het verstrekken van rentesubsidie. Op deze wijze zou het niveau der rentelasten voor de financiering van grondaankopen meer in overeenstemming gebracht kunnen worden met hetgeen uit rentabiliteits- en liquiditeitsoverwegingen voor de onderneming te dragen is. Vergelijken met de huidige

werkwijze zou bijkomend voordeel zijn dat niet langer tot eigendomsverwerving hoeft te worden overgegaan, hetgeen zeker als deze rentesubsidie over een termijn van bij voorbeeld 5 jaar zou worden verstrekt, tot een aanzienlijke lastenverlichting zou kunnen leiden.

Het grote bezwaar tegen invoering van het instrument «rentesubsidie» is dat dit onvermijdelijk zal leiden tot een opwaartse druk op de grondprijzen doordat een deel van het verkregen voordeel toe zal vloeien naar de verkoper. De lastenverlichting voor de koper door rentesubsidie wordt dan weer teniet gedaan. De ervaring met rentesubsidie op grondaankopen in Duitsland heeft dit bewezen.

3.3. Effecten van privatisering

Als zou worden besloten tot privatisering van het grondbankstelsel dan dienen zich twee mogelijkheden aan, te weten het geheel afstoten van deze taken of de uitbesteding daarvan.

Afstoting aan de marktsector zal waarschijnlijk tot gevolg hebben dat de regeling verloren gaat. Het lijkt niet waarschijnlijk dat het particulier initiatief ertoe zal overgaan een dergelijk stelsel op te zetten. Een en ander vanwege het feit dat het hier gaat om grote investeringen – langdurig vastgelegd – waar gelet op de doelstellingen van de regeling een laag rendement tegenover staat. Het aldus mogelijk verdwijnen van de regeling heeft effecten voor de overheid. De dan ontstane situatie zal ertoe leiden dat grotere behoefte ontstaat aan andere overheidsregelingen met de daarbij behorende budgettaire gevolgen. Op den duur zal een groter beroep worden gedaan op sociale uitkeringen onder meer omdat er werkgelegenheid uit de landbouw verdwijnt. Potentieel gezonde bedrijven die anders kunnen blijven bestaan gaan verloren terwijl het moeilijk is om in andere sectoren van de economie aan het werk te komen.

Bij uitbesteding dient aan de overheid een voorname rol (invloed) te worden toegekend. De non-profitsector zal er namelijk toe moeten bijdragen dat de regeling voor het particuliere bedrijfsleven voldoende winstgevend wordt. Dit komt er op neer dat financiële middelen aan de marktsector zullen dienen te worden verstrekt ten einde de totale opbrengsten van de regeling zodanig te laten zijn dat dit commercieel gezien interessant en verantwoord is. Een en ander betekent dat een geringe verlichting van het overheidsbudget is te verwachten terwijl als gevolg van de uitbesteding een zwakkere greep ontstaat op het realiseren van landbouwstructurele doeleinden, zijnde doelstelling waarvoor de overheid primair verantwoordelijk is. Voorts roept uitbesteding vragen op ten aanzien van de uitvoering van de regeling en de efficiency daarbij.

15. STOOMWEZEN

1. INLEIDING

Deze notitie geeft het resultaat van het onderzoek, dat in het kader van de tweede Heroverwegingsronde is verricht naar mogelijkheden taken van de Dienst voor het Stoomwezen te privatiseren. In deze notitie zullen geen gedetailleerde organisatorische vormen van privatisering worden uitgewerkt. In de korte tijd die voor het onderzoek beschikbaar was vielen door de vele mogelijkheden daarvan de voor- en nadelen niet op evenwichtige wijze af te wegen en weer te geven.

In deze notitie wordt er voorts van afgezien de kosten van overgang (als begeleiding, overleg, organisatie, rechtspositieverandering, etc.) aan te geven. Deze kosten gelden algemeen bij privatisering; daarvoor zal een eenduidig beleid moeten worden uitgezet, waarvan de kosten thans niet te ramen zijn. Bedacht moet echter worden, dat deze kosten er wel zijn en dat ze zeker ook als zodanig in aanmerking moeten worden genomen.

Ten slotte moet worden opgemerkt, dat de indeling van deze notitie niet de «leidraad voor het privatiseringsonderzoek» volgt. De werkgroep die het onderzoek heeft uitgevoerd heeft voor de eerste concepten wel die leidraad gevolgd. Dit bleek echter door het specifieke object van onderzoek tot nogal wat doublures in de rapportage te leiden. Derhalve heeft de werkgroep het rapport een eigen indeling gegeven, op een wijze die haar logisch voorkwam, zonder af te doen aan de gegevens die op grond van de leidraad opgeleverd moeten worden.

2. ONDERWERP

Het onderzoek richt zich op de taken van de Dienst voor het Stoomwezen. Deze dienst is een onderdeel van het Directoraat-Generaal van de Arbeid (DGA) dat ressorteert onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De Dienst voor het Stoomwezen is organisatorisch opgebouwd uit een aantal centrale afdelingen (hoofdkantoor) en 6 over het land verspreide districten. In totaal werken bij het Stoomwezen ca. 240 mensen, waarvan ca. 80 op het hoofdkantoor en ca. 160 in de districten.

3. OVERHEIDSBETROKKENHEID

3.1. Algemeen

De betrokkenheid van de Dienst voor het Stoomwezen richt zich, binnen het kader van de doelstellingen van de overheid op diverse gebieden (publieke veiligheid, arbeidsbescherming, milieubeleid), op de technische integriteit van één bepaalde categorie toestellen, nl. toestellen onder druk. Het gaat hierbij om de veilige constructie alsmede veilige opstelling, inrichting en uitrusting van deze toestellen, alsook de goede conditie en beveiliging ervan tijdens gebruik. De toestellen onder druk kunnen worden onderscheiden in stoom- en damptoeestellen (toestellen en daarbij behorende leidingen) zoals gedefinieerd in de Stoomwet en overige drukhoudende apparatuur (drukvaten, gasflessen, opslag-/transportreservoirs, fabrieks-/transportleidingen).

3.2. Stoom- en damptoeestellen

Met betrekking tot stoom- en damptoeestellen voert de Dienst voor het Stoomwezen de volgende (hoofd)taken in het kader van de Stoomwet uit: ontwikkelen van regelgeving (wettelijk, technisch); verlenen van vergunningen; verrichten van (her)keuringen (nieuwbouw en periodiek); toezicht

houden op naleven van (wettelijke) bepalingen, door middel van inspecties en onderzoek naar ongevallen en gebreken.

Op het terrein van stoom- en damptoestellen oefent de Dienst op grond van de Stoomwet dus een integraal toezicht uit, met de daaraan gekoppelde beleidsverantwoordelijkheid.

3.3. Overige drukhoudende apparatuur

Voor de overige drukhoudende apparatuur wordt de Dienst voor het Stoomwezen op andere wijze ingeschakeld, namelijk als volgt:

- Op basis van wetgeving van andere overheidsinstanties (te weten de Ministeries van Economische Zaken – Mijnwet Continentaal Plat –, Volksgezondheid en Milieuhygiëne – Hinderwet en Wet Luchtverontreiniging –, Verkeer en Waterstaat – Vervoer Gevaarlijke Stoffen – en Binnenlandse Zaken – Brandblusapparatuur –) voor het verrichten van (her)keuringen en beoordelingen, meestal op basis van met die instanties overeengekomen regels. In dit geval is er geen sprake van een integraal toezicht met de daaraan gekoppelde beleidsverantwoordelijkheid maar van dienstverlening ten opzichte van diverse beleidsvoerende overheidsinstanties, die is vastgelegd in wettelijke uitvoeringsvoorschriften of concessievoorwaarden.

De dienst treedt in dit geval ook niet op als vergunningverlenende instantie. Wel is sprake van verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de dienstverlening. Ook voor deze toestellen ontwikkelt de Dienst technische regelgeving.

- Het verrichten van dienstverlening in de vorm van keuring en/of toezicht op verzoek van fabrikanten/bedrijven, bij voorbeeld nieuwbouwkeuring van onderdelen en toezicht op aanleg van aardgastransportleidingen over land of in zee van een afleveringspunt naar de gebruiker.

3.4. Arbeidsveiligheidsrapport

Een nieuwe ontwikkeling is de medewerking aan de totstandkoming van het Arbeidsveiligheidsrapport krachtens artikel 20 V van de Veiligheidswet 1934, in samenwerking met de Arbeidsinspectie.

3.5. Instrumenten

De instrumenten die de Dienst voor het Stoomwezen gebruikt bij het uitvoeren van de hierboven genoemde taken zijn in de huidige Stoomwet en in het Stoombesluit vrij nauwkeurig omschreven. Hierbij behoort onder meer het uitoefenen van een intensief preventief toezicht in de vorm van keuringen, welke door de dienst zelf worden uitgevoerd. Meer in detail is de werkwijze met betrekking tot stoom- en damptoestellen de volgende:

- bij nieuwbouwkeuring: projectbeoordeling van installaties; ontwerpbeoordeling van toestellen, toezicht tijdens vervaardiging, eindkeuring (met verstrekking goedkeuringscertificaat), nader onderzoek bij gebruiker (met verlening van vergunning);
- in veel gevallen vindt een periodieke herkeuring plaats aan de hand van een registratiesysteem;
- tijdens bedrijf wordt de naleving van (wettelijke) bepalingen gecontroleerd;
- onderzoek naar ongevallen en gebreken (meldingsplicht van ongevallen en gebreken bij de dienst);
- reparatiekeuringen (ontwerpbeoordeling, toezicht tijdens vervaardiging, eindkeuring) naar aanleiding van zojuist vermelde activiteiten.

Voor de rest van het werkterrein (toestellen onder druk anders dan stoom- en damptoestellen) is de werkwijze in principe hetzelfde, zij het dat er kleine nuanceverschillen bestaan.

De preventieve beoordeling van de veiligheid van toestellen onder druk wordt zoveel mogelijk uitgevoerd aan de hand van technische voorschriften, die als richtlijnen worden gepubliceerd in de «Regels voor toestellen onder druk». Deze Regels worden opgesteld in nauwe samenwerking met deskundigen uit het bedrijfsleven in de Technische Commissie voor Toestellen onder Druk (TCTD), een adviesorgaan voor de Dienst voor het Stoomwezen.

3.6. Samenvatting taken

In verband met het privatiseringsonderzoek zijn de genoemde taken van de Dienst voor het Stoomwezen als volgt te rangschikken:

1. *Wetgeving:*
 - a. voorbereiding wetten;
 - b. voorbereiding regelgeving op het niveau van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële besluiten;
 - c. vergunningverlening.
2. *Technische regelvorming.*
3. *Keuringen:*
 - a. keuringen op basis van de Stoomwet c.q. het Stoombesluit; uitsluitend het Stoomwezen is tot deze keuringen bevoegd;
 - b. keuringen op basis van andere wetten dan de Stoomwet, waartoe het Stoomwezen exclusief bevoegd is;
 - c. keuringen op basis van andere wetten dan de Stoomwet, waartoe het Stoomwezen niet exclusief bevoegd is;
 - d. keuringen op verzoek, waartoe geen wettelijke verplichting bestaat.
4. *Toezicht houden:*
 - a. politieel toezicht op grond van de Stoomwet
 - b. toezicht op de kwaliteit van de activiteiten van derden (deskundigheids-erkenningen e.d.)
 - c. onderzoek (justitieel).

4. KOSTEN EN OPBRENGSTEN

4.1. Algemeen overzicht

De kosten van de Dienst voor het Stoomwezen bestaan uit de normale personele en materiële kosten. Opbrengsten worden verkregen door het vragen van retributies voor door de Dienst verrichte keuringen. De rekeningcijfers voor 1970, 1975 en 1980 zijn de volgende:

	Kosten	Opbrengsten
1970	f 6 384 000	f 4 757 000
1975	f 12 704 000	f 8 967 000
1980	f 18 479 000	f 10 466 000

De begrotingscijfers voor 1982 en de meerjarencijfers luiden in constante prijzen (prijsspeil 1982) als volgt:

	Kosten	Opbrengsten
1982	f 20 301 000	f 11 592 000
1983	f 20 121 000	f 11 306 000
1984	f 20 061 000	f 11 206 000
1985	f 20 061 000	f 11 156 000
1986	f 20 061 000	f 11 156 000

4.2. Kostenoverzicht voor 1980 en 1981

De kosten volgens de exploitatierekeningen over 1980 en 1981 (zie bijlagen) bedroegen resp. f 18 479 061,43 en f 19 058 073,74.

In de exploitatierekeningen zijn niet opgenomen de bedragen die in 1980 en 1981 respectievelijk ad f 736 050,92 en f 883 221,88 door de dienst werden voorgeschoten wegens vervaardiging van proefstaven en binnen- en buitenlandse reis- en verblijfkosten, die aan de betreffende bedrijven volledig in rekening zijn gebracht. (Extra comptabel bewaakte rekeningen). Evenzo ontbreken de kosten die door het ministerie zijn betaald inzake buitenlandse dienstreizen, verband houdende met de technische regelgeving.

1980	f 40 000 (schatting)
1981	f 45 000 (schatting)

Ter bepaling van de integrale kosten zullen echter meerdere kostenaspecten moeten worden meegenomen, zoals alle kosten ten behoeve van de dienst, van Directoraat-Generaal van de Arbeid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministeries van Financiën en van Binnenlandse Zaken e.a.; deze worden hier echter als p.m. aangemerkt.

Rekening houdende met het voorgaande waren de kosten van de Dienst voor het Stoomwezen in 1980 en 1981 respectievelijk f 19 255 112,35 en f 19 986 295,62, vermeerderd met de kosten van het Directoraat-Generaal van de Arbeid en de hiervoor genoemde ministeries. De opbrengsten waren in die jaren resp.

	1980	1981
Volgens exploitatierekening	f 10 465 539,66	f 11 439 102,29
Volgens extra-comptabele rekening	f 736 050,92	f 883 221,88
	f 11 201 590,58	f 12 322 324,17

De kosten voor de overheid waren per saldo: (excl. kosten Directoraat-Generaal van de Arbeid en ministeries).

1980	f 8 053 521,77
1981	f 7 663 971,45

4.3. Verdeling van de kosten over de taken

In onderstaande tabellen worden de kosten voor 1980 en 1981 toegedeeld aan de in par. 3.6 onderscheiden taken. (NB: de kosten voor vergunningen zijn daarbij toegekend aan de taak toezicht). De toedeling van de kosten berust op een empirisch onderzoek naar de verdeling van de activiteiten over toezicht en keuringen over het eerste halfjaar van 1980. Ze worden onder groot voorbehoud gepresenteerd: ze geven een redelijke indicatie, maar zijn zeker niet definitief vaststaand.

	Totaal		Stoomwet/ Kernenergiewet		Overige Wetten
1980					
a. Wetgeving en overige kosten D.G.A. en Ministeries		P.M.	—		—
b. Technische regelvorming	f 2 312 925	f	1 142 585	f	1 170 340
c. Keuringen c.a.	f 16 036 714	f	7 922 137	f	8 114 577
d. Toezichthouden	f 905 474	f	447 304	f	458 170
	f 19 255 113	f	9 512 026	f	9 743 087
1981					
a. Wetgeving en overige kosten D.G.A. en Ministeries		P.M.	—		—
b. Technische regelvorming	f 2 389 143	f	1 180 237	f	1 208 906
c. Keuringen c.a.	f 16 663 307	f	8 231 674	f	8 431 633
d. Toezichthouden	f 933 846	f	461 320	f	472 526
	f 19 986 296	f	9 873 231	f	10 113 065

Toelichting

Ad a. Dit deel van de integrale kosten kan niet worden vastgesteld, omdat voor zover bekend toerekeningsregels ter zake ontbreken.

Ad b.

- Wetenschappelijke werkzaamheden en literatuurstudie.
- Overleg (commissies e.d.).
- Technisch vooroverleg.
- Regelvaststelling en redactie.

Ad d.

- Controle tijdens bedrijf.
- Onderzoek ongevallen en gebreken.
- Samenwerking met de Scheepvaartinspectie inzake stoom- en damp-toestellen aan boord van schepen.
- Samenwerking met de Arbeidsinspectie inzake het Arbeidsveiligheidsrapport.
- Ontheffingen.

4.4. Verdeling van de kosten over de grondslagen

Op grond van het hiervoor genoemde onderzoek naar de keuringstoezichtsactiviteiten over het eerste halfjaar 1980 kan worden gesteld, dat de kosten voor de onderscheiden functies (grondslagen) als volgt zijn verdeeld:

— Stoomwet	46,6%
— Stoomwet/Kernenergiewet	2,8%
— Wet Gevaarlijke Stoffen	20,4%
— Hinderwet	25,6%
— Mijnwet en concessies Economische Zaken (transportleidingen)	0,9%
— Keuringsvoorschriften (LPG-autotanks) van de Rijksverkeersinspectie	3,7%

De opbrengsten over dezelfde periode zijn per grondslag als volgt:

— Stoomwet	59,3%
— Stoomwet/Kernenergiewet	2,2%
— Wet Gevaarlijke Stoffen	9,5%
— Hinderwet	22,3%
— Mijnwet en concessies Economische Zaken (transportleidingen)	1,3%
— Keuringsvoorschriften (LPG-autotanks) van de Rijksverkeersinspectie	5,4%

Uitgaande van deze gegevens kan over 1981 de volgende opstelling worden samengesteld:

Grondslag	Integrale kosten ¹	Opbrengsten	%	t.l.v. overheid	%
Stoomwet	9 313 614	7 307 138	78,5	2 006 476	21,5
Stoomwet/Kernenergiewet	559 616	271 091	48,4	288 525	51,6
Wet Gevaarl. Stoffen	4 077 204	1 170 621	28,7	2 906 583	71,3
Hinderwet	5 116 492	2 747 878	53,7	2 368 614	46,3
Mijnwet en concessies Econom. Zaken (transportleidingen)	179 877	160 190	89,1	19 687	10,9
Keuringsvoorschr. (LPG-auto-tanks) van de Rijksverkeersinspectie	739 493	665 406	90	74 087	10
Totaal	19 986 296	12 322 324	61,7	7 663 972	38,3

¹ Met uitzondering van kosten DGA en ministeries, die niet zichtbaar te maken zijn.

Op grond van hetzelfde onderzoek kan de capaciteitsbesteding met betrekking tot de keuringsactiviteiten als volgt worden onderscheiden:

Constructiebeoordeling	19,8%
Nieuwbouwinspecties	27 %
Nader onderzoek	9,3%
Controle tijdens bedrijf	2,4%
Periodiek onderzoek	34,7%
Reparaties/constructiewijzigingen	6,8%

5. MOTIEVEN VOOR DE OVERHEIDSBETROKKENHEID

5.1. Motieven in het verleden

De bemoeienis van de overheid met dit beleidsterrein dateert van even na het midden van de vorige eeuw. De motieven voor de bemoeienis waren gelegen in de grote risico's die de betreffende objecten gezien hun aard en gebruik met zich meebrengen voor de werkende mensen en de omgeving. Dit gevaar is door de wetgever zelfs als zo zwaarwegend gezien, dat hij om dit tegen te gaan heeft gegrepen naar een zwaar instrument in de vorm van preventieve maatregelen, i.c. een vergunningenstelsel met een keuringsregime.

5.2. De motieven thans

De oorspronkelijke motieven van de overheid om zich met drukhoudende toestellen te bemoeien, nl. de grote risico's die deze objecten gezien hun aard en gebruik met zich meebrengen voor de (werkende) mensen en de omgeving (het milieu), gelden nog steeds en zelfs in aanzienlijk versterkte mate.

Sinds de eerste stoomwetgeving (medio de vorige eeuw) is Nederland qua karakter gewijzigd van een overwegend agrarische maatschappij in een sterk industriële samenleving. Dit heeft allereerst tot gevolg gehad dat het aantal gevaarlijke objecten is toegenomen waardoor meer mensen rechtstreeks beroepsmatig bij gevaarlijke installaties betrokken zijn.

Niet alleen is het aantal stoom- en dampstestellen sterk toegenomen, maar ook is er een grote hoeveelheid andere drukhoudende apparatuur bijgekomen. Ter illustratie hiervan moge dienen dat er in 1871 ongeveer 3200 stoomketels in Nederland waren waar het Stoomwezen bemoeienis mee had, terwijl er per 1 januari 1982 circa 410 000 toestellen (ketels, vaten,

drukvaten, gasflessen en LPG-installaties) onder het periodiek toezicht van het Stoomwezen vallen en er in 1981 circa 227 000 drukvaten (incl. autogas-tanks) en gastanks als nieuwbouw-object zijn gekeurd. Daarnaast zijn sinds het midden van de vorige eeuw ook de aard en de omvang van het gevaar sterk veranderd. De stoomwetgeving was aanvankelijk gericht op het beschermen van mens en omgeving tegen de gevolgen van het bezwijken van relatief eenvoudige stoomketels. Deze gevolgen konden zijn: het geraakt worden door rondvliegend ijzer en door hete stoom en beperkten zich min of meer tot de onmiddellijke omgeving van de ketel.

De aard van het gevaar is gewijzigd als gevolg van het op grote schaal toepassen van chemische stoffen in technische systemen die situaties kunnen opleveren waarbij giftige stoffen vrijkomen, explosiegevaar bestaat of waarbij radioactieve straling ontstaat. In de loop der tijd hebben zich in de industrie immers grote veranderingen voorgedaan. Zo is er sprake van

- een schaalvergroting van produktie-installaties,
- een schaalvergroting van opslagen en transporten van grond- en hulpstoffen en eindprodukten,
- een veelvuldiger toepassing van gevaarlijke stoffen,
- het werken onder meer extreme en kritische procesomstandigheden,
- concentratie van gevaarlijke installaties nabij woongebieden.

In vergelijking met de vroegere situatie is de kans op een calamiteit daardoor groter geworden. Zo zal het uitstromen van een brandbaar, giftig of radioactief gas als gevolg van het bezwijken van een constructie, een groot gebied in ernstig gevaar kunnen brengen.

Ook door de toename van de bevolking in Nederland van circa 3 mln. in 1850 tot circa 14 mln. in 1980 is de kans op meer slachtoffers in het geval van het bezwijken van een onder druk staand technisch systeem of i.d., toegenomen. Dat het natuurlijk milieu door een dergelijke gebeurtenis eveneens ernstige schade kan lijden, zal duidelijk zijn. De tegenwoordige wetgeving op het gebied van drukhoudende apparatuur, i.c. de huidige Stoomwet voor stoom- en damptoestellen, in de loop der tijd aangevuld met delen van de Milieuwetten, de Mijnwet Continentaal Plat, de Wet Gevaarlijke Stoffen (o.a. vervoer), enz. voor de overige drukhoudende apparatuur, bemoeit zich met de chemische industrie, de (kern-)energie-opwekking, de winningsinstallaties en leidingstelsels voor gas en olie en met het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg. Het doel is nog steeds de mens en de omgeving te beschermen tegen de gevolgen van ongewenste gebeurtenissen in de industrie, maar zoals geschetst zijn de gevaren door allerlei oorzaken meer complex en meer bedreigend geworden.

Samenvattend kan worden gesteld dat de oorspronkelijke motieven voor de overheid om zich in wet- en regelgeving met stoom- en damptoestellen en andere vaten en leidingen onder druk te bemoeien thans nog onverkort gelden en zelfs versterkt zijn door de sindsdien opgetreden industrialisatie en bevolkingsgroei.

Ook de sociale ontwikkelingen (toename invloed van sociale partners, toenemende mondigheid van de burgers) zijn van invloed op de mate van overheidsbemoeienis met betrekking tot gevaren die de bevolking en het milieu bedreigen.

6. MOGELIJKHEDEN TOT PRIVATISERING VAN TAKEN EN DE GEVOLGEN DAARVAN

6.1. Inleiding

De werkzaamheden van de Dienst voor het Stoomwezen betreffen de voorziening in een collectief goed, nl. de veiligheid bij de arbeid en in de omgeving. Het profijt daarvan is niet individueel toerekenbaar; de kosten veelal ook niet. Waar daarnaast, zoals hiervoor is aangegeven, de motieven

voor overheidsbemoeienis met de veiligheid van drukhoudende apparatuur thans nog steeds gelden, zal de overheid de eindverantwoordelijkheid moeten dragen voor een aanvaardbaar veiligheidsniveau met betrekking tot die apparatuur. Dat wil zeggen dat de overheid de eindverantwoordelijke is voor het bereiken, handhaven en formuleren van die doelstelling. Dat neemt niet weg, dat wel onder haar toezicht en op haar voorwaarden het hanteren van middelen voor het bereiken van die doelstelling kan worden overgelaten aan derden, c.q. worden geprivatiseerd. Dat kan echter alleen indien die eindverantwoordelijkheid van de overheid niet wordt aangetast, en indien – in het geval van het Stoomwezen – door privatisering de volgende criteria geen geweld worden aangedaan:

- absolute onpartijdigheid
- deskundigheid
- onafhankelijkheid
- continuïteitszekerheid
- uitsluiting afhankelijkheid van buitenlandse instanties.

Vanuit deze optiek zal in de volgende subparagrafen worden ingegaan op de mogelijkheden tot privatisering van de taken van de Dienst voor het Stoomwezen, zoals die in subparagraaf 3.6 zijn weergegeven, en wat daarvan evt. de gevolgen (financieel en maatschappelijk) zijn.

6.2. Wetgeving

Wetgeving geeft de eindverantwoordelijkheid van de overheid gestalte; het is per definitie een overheidstaak. Privatisering van deze taak is dan ook niet mogelijk.

6.3. Technische regelvorming

6.3.1. Mogelijkheid tot privatisering

De technische regelvorming die door het Stoomwezen geschiedt kan voor een groot deel worden geprivatiseerd, in die voege, dat het voorbereiden en opstellen van de regels wel aan derden kan worden overgedragen, maar dat de overheid de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de inhoud en verbindendheid ervan niet uit handen kan geven en dat ze ook de mogelijkheid moet behouden evt. patstellingen ter zake te doorbreken en zo nodig zelf regels tot stand te brengen. Het ligt voor de hand, dat wanneer de technische regelvorming (gedeeltelijk) wordt geprivatiseerd, ook de uitvoering van de keuringen wordt geprivatiseerd.

6.3.2. Organisatorische opzet van evt. privatisering

Een eventuele privatisering van de technische regelvorming zal met waarborgen moeten zijn omkleed.

In de eerste plaats zal er in de regelstelling sprake moeten zijn van uniformiteit, dat wil zeggen dat dezelfde regelstelling over het hele land heen zal moeten gelden. Dat vergt dat er een centrale instantie wordt geschapen voor die regelvorming of dat ze bij zoiets als het Nederlands Normalisatie Instituut (NNI) wordt ondergebracht. Daarnaast zullen er voorzieningen moeten worden getroffen voor een nauwe koppeling van de regelstelling met de keuringen. Immers de keuringen worden uitgevoerd op grond van de technische regelvorming en omgekeerd zal ook de technische regelvorming (mede) gevoed moeten worden vanuit de keuringen.

6.3.3. Financiële gevolgen voor de overheid bij privatisering

Bij privatisering van de technische regelgeving van het Stoomwezen zal de overheid voorzieningen moeten treffen om invloed te kunnen blijven houden op de inhoud van de regelgeving: ze zal deze moeten legaliseren en er toezicht op moeten houden. Dat betekent dat niet het hele bedrag, dat het Stoomwezen thans aan de technische regelgeving uitgeeft bespaard kan worden bij privatisering.

6.3.4. Financiële gevolgen voor het bedrijfsleven bij privatisering

Bij privatisering van de technische regelgeving zullen de kosten ervan (moeten) worden verwerkt in de kosten voor de (private) keuringen. Naar verwachting zullen de kosten voor het bedrijfsleven voor de technische regelgeving meer toenemen dan de overheid erop bespaart. Weliswaar is in de huidige situatie het bedrijfsleven reeds intensief betrokken bij de technische regelgeving in de TCTD, maar bij privatisering zal de regelgeving omvangrijker moeten worden. Hierop zal in de volgende subparagraaf (6.3.5) nader worden ingegaan.

Alles bijeen zullen naar verwachting bij privatisering van de technische regelgeving de kosten daarvoor voor de overheid en het bedrijfsleven te zamen in zijn totaliteit hoger worden dan ze thans zijn.

6.3.5. Maatschappelijke effecten van privatisering

De vigerende technische regelgeving van het Stoomwezen zal bij privatisering van voorbereiden en opstellen ervan – en overigens ook bij privatisering van de keuringsactiviteiten (daarover meer in par. 6.4.2.) – moeten worden herzien.

De huidige regelgeving bestaat nl. uit richtlijnen in een hoofdzakelijk subjectief beoordelingsstelsel; dat is een oordeelsvorming door ambtenaren op grond van hun inzichten en deskundigheid, waarvoor zij alleen verantwoordelijk zijn. Deze richtlijnen worden overigens in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven opgesteld en door de Dienst voor het Stoomwezen gepubliceerd als «Regels voor toestellen onder druk» (zie par. 3.5).

Bij privatisering zal een gedetailleerd stelsel op objectieve basis (toetsing van meetbare grootheden aan van te voren vastgestelde maatstaven) moeten worden opgebouwd. De betreffende regelingen dienen te worden gepubliceerd en zullen het karakter krijgen van een «code», waarbij het voldoen aan alle maatstaven altijd is vereist. Een dergelijke code zal veel gedetailleerder en vollediger moeten zijn dan de huidige «Regels». De mogelijkheden van de keurder om van de code af te wijken zullen sterk beperkt zijn.

Als gevolg van een en ander zullen de voor het bedrijfsleven van belang zijnde flexibiliteit en slagvaardigheid ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen in de techniek en industriële activiteiten minder worden.

6.4. Keuringen

6.4.1. Mogelijkheden tot privatisering

Uitgangspunt is, dat er alle reden is om met betrekking tot de drukhoudende apparatuur een systeem van preventieve maatregelen te handhaven in de vorm van een vergunningenstelsel op basis van keuringen. Op zich kunnen alle vier in paragraaf 3.6 genoemde soorten keuringen worden geprivatiseerd. Voor de eerste twee daar genoemde zullen bij privatisering echter wel de Stoomwet, de Mijnwetten, de Mijnwet Continentaal Plat en de Wet Gevaarlijke Stoffen moeten worden gewijzigd.

6.4.2. *Organisatorische opzet bij privatisering*

Met betrekking tot de organisatorische opzet van de geprivatiseerde voorziening, i.c. de door de Dienst voor het Stoomwezen uitgevoerde keuringen, zijn er velerlei mogelijkheden. De keuringsactiviteiten kunnen bij voorbeeld worden ondergebracht in:

- een staatsbedrijf
- een N.V. waarvan de aandelen in handen van de overheid zijn
- een stichting (al dan niet door de overheid mede gesubsidieerd)
- een of meer afzonderlijke commercieel/particulier gerunde bedrijven.

Bij privatisering zullen in alle gevallen de beleidsmatige elementen uit de keuringen moeten worden verwijderd en zullen keuringsregels moeten worden opgesteld (vgl. paragraaf 6.3.5.).

Ingeval van privatisering van de keuringsactiviteiten zullen «codes» moeten worden opgesteld en zal moeten zijn gewaarborgd dat op slagvaardige wijze kan worden ingespeeld op technische ontwikkelingen. Feitelijk gaat het hier om dezelfde problematiek als die welke in paragraaf 6.3.5 aan de orde is gesteld. Overigens kan de overheid de eindverantwoordelijkheid voor de regelgeving – ook als deze gelijk met de keuringen wordt geprivatiseerd – en voor de beslissingen om ad hoc daarvan te mogen afwijken, niet overdragen. Dat betekent dat een voorziening moet worden getroffen, dat de overheid een gedetailleerde technische kennis van het betreffende vakgebied kan blijven behouden. Dit zal de moeilijkste opgave zijn bij het uitwerken van een geprivatiseerd keuringssysteem; thans wordt deze kennis voor een groot gedeelte mede bij de praktische uitvoering van de keuringen verworven.

6.4.3. *Financiële gevolgen van privatisering voor de overheid*

Privatisering van de keuringen zal niet leiden tot een besparing van het volle bedrag aan kosten die het Stoomwezen daar thans voor maakt. Door de overheid zal nl. toezicht moeten worden uitgeoefend op de kwaliteit van de door de private instellingen verrichte keuringen en zullen erkenningen moeten worden verstrekt met alles wat daarbij behoort. Voorts zal het toezicht op de installaties moeten worden geïntensiveerd; thans wordt dit nl. ook gelijk bij de keuringen meegenomen.

6.4.4. *De markt voor de keuringen*

Met betrekking tot de keuring van objecten, die onder het regime staan van de Stoomwet en de Wet Gevaarlijke Stoffen, heeft de Dienst voor het Stoomwezen in Nederland een monopoliepositie. De dienst is wettelijk de enige die bevoegd is tot het keuren van dergelijke objecten.

Met betrekking tot de keuringen van andere drukhoudende objecten is ook een vrij groot aantal private bureaus actief. Het gaat daarbij om circa 7 Nederlandse bedrijven, een viertal internationaal opererende bedrijven onder buitenlandse leiding en een buitenlandse keuringsinstantie, terwijl grote bedrijven als DSM, Shell e.d. eigen keuringsafdelingen hebben. Daarnaast zijn er nog ca. 10 laboratoria die evenals het laboratorium van de Dienst voor het Stoomwezen, materiaal en lasverbindingen mechanisch, chemisch en niet destructief onderzoeken. Overigens is ook ten aanzien van de keuringen van andere objecten dan die onder het regime van de Stoomwet, geen sprake van een volledig «competitive market». Door een aantal vergunningverlenende instanties (Provincies, Gemeenten) is de Dienst voor het Stoomwezen in de vergunningvoorwaarden op grond van de Hinderwet en de Wet Luchtverontreiniging als enige instantie aangewezen voor het keuren van het betreffende object.

De invloed van de privatisering van de door de Dienst voor het Stoomwezen uitgevoerde keuringen op de hiervoor aangegeven markt voor keuringen zal mede afhankelijk zijn van de vraag of de wetgever c.q. de vergunningverlener het Stoomwezen al dan niet als enige tot keuren bevoegde instantie blijft aanwijzen. Hierbij moet worden opgemerkt, dat sommige vergunningverlenende instanties en ondernemingen zich thans tot het Stoomwezen wenden, juist omdat het een overheidsdienst is. Daarin zit een bepaalde zekerheidsgarantie, waarbij veelal de prijs van de keuring niet of nauwelijks een rol speelt.

6.4.5. Financiële gevolgen van privatisering voor het bedrijfsleven

Bedacht moet worden dat op het ogenblik de tarieven van het Stoomwezen voor de door haar uitgevoerde keuringen, zoals in paragraaf 4.3 is aangegeven, niet volledig kostendekkend zijn. Bij het aangeven van de financiële gevolgen van privatisering voor het bedrijfsleven moet voorts onderscheid worden gemaakt tussen de bedrijven die wel en die niet over een eigen keuringsdienst beschikken.

Voor de bedrijven die beschikken over een eigen keuringsdienst is het aannemelijk, dat de kosten voor keuringen in het algemeen minder zullen worden, indien deze keuringsdiensten – uit de aard der zaak onder de nodige waarborgen – tot het uitvoeren van de keuringen bevoegd worden. Een en ander zal mede afhankelijk zijn van het beleid van het betreffende bedrijf. Met betrekking tot de bedrijven die voor de keuringen een beroep op derden moeten doen, valt niets definitiefs te zeggen met betrekking tot de vraag of ze goedkoper uit zullen zijn. Enige indicatie hiervoor kan worden verkregen uit de vergelijking van de kosten van de door de Dienst voor het Stoomwezen uitgevoerde keuringen en die welke door private instellingen worden uitgevoerd.

Zoals hiervoor reeds werd gezegd is voor keuringen ingevolge de Stoomwet en de Wet Gevaarlijke Stoffen het Stoomwezen de enige aangewezen bevoegde keuringsinstantie. Een vergelijking van de keuringskosten van het Stoomwezen met de kosten van door private instellingen uitgevoerde keuringen kan daarom alleen worden gemaakt voor de overige door het Stoomwezen uitgevoerde keuringen. De vergelijking wordt overigens onder alle voorbehoud gegeven.

Bij het verzamelen van het cijfermateriaal ten behoeve van de in hoofdstuk 4 opgenomen overzichten werd vastgesteld, dat ter bereiking van een volledige kostendekking van de door het Stoomwezen uitgevoerde keuringen moet worden gerekend met een bedrag voor 1981 van f 220 per productief keuringsuur, waarbij kan worden uitgegaan van gemiddeld 6 1/2 productieve keuringsuren per dag.

Ter vergelijking van de kosten van soortgelijke particulier verstrekte voorzieningen bleek na onderzoek dat de Röntgen Technische Dienst B.V. voor keuringen, afnamen en certiëring in 1981 een bedrag van f 722 tot f 1503 per dag afhankelijk van het soort werk dat kan variëren van een eenvoudige keuring tot specialistische adviezen en voor projectcoördinatie f 820 per dag in rekening brengt.

6.4.6. Maatschappelijke effecten van privatisering

Privatisering kan mogelijk het veiligheidsniveau enigszins onder druk zetten. Voor wat betreft de werkgelegenheid, lastendruk, e.d. zullen de effecten gering zijn. Wel zullen er effecten zijn op het gebied van milieu, de lagere overheid, het arbeidsomstandighedenbeleid en het vervoer van gevaarlijke stoffen; met name zal de wet- en regelgeving op die gebieden aangepast moeten worden.

6.5. Toezicht houden

Het toezicht houden kan niet worden geprivatiseerd. Het betreft hier immers de controle op en het afdwingen van de naleving van wettelijke regels, i.c. het door de overheid effectueren van haar eindverantwoordelijkheid met betrekking tot de zorg voor de veiligheid van drukhoudende apparatuur. Bij met name ongevalsonderzoek kan wel aan private instellingen – als bij voorbeeld ingenieursbureaus – een expertise worden gevraagd.

Overigens zal het duidelijk zijn dat dit alles vergt dat de overheid op het betreffende vakgebied een gedetailleerde technische kennis heeft. In de vorige subparagraaf is reeds aangegeven, dat juist het behouden daarvan een moeilijke opgave is bij het privatiseren van de keuringen, terwijl in zo'n geval wel meer toezicht moet worden uitgeoefend.

7. VERGELIJKING MET DE SITUATIE IN HET BUITENLAND

7.1. Algemeen

Ook in het buitenland zijn algemene wetgeving en toezicht houden met betrekking tot drukhoudende apparatuur principieel taken voor de overheid. Ten aanzien van de uitvoering van de keuringen is er echter een grote verscheidenheid aan manieren waarop dit is geregeld. In grote trekken kan de situatie als volgt worden weergegeven:

- In de «oude» industrielanden (Duitsland, België, Engeland, Frankrijk Oostenrijk) is de keuring van drukhoudende apparatuur van de aanvang af in min of meerdere mate in private handen.
- In de «jonge» industrielanden (Denemarken, Noorwegen, Finland, Portugal, Nederland) zijn het overheidsorganen die de keuringen verrichten.

7.2. De situatie in een aantal afzonderlijke landen

Ten aanzien van de keuringen kan de situatie in een aantal landen als volgt worden weergegeven:

België: De keuring van drukhoudende apparatuur is in private handen. Er zijn 19 keuringsinstituten, waarvan er 2 meer dan 75% van de «markt» bewerken (AIB, Vinçotte). Daarbij is AIB een «dochter» van de Société Générale (de werkgevers). De vakbonden protesteren reeds sedert ca. 3 jaren tegen de werkwijze van AIB en Vinçotte. Men acht de werknemersbelangen slecht gediend en wenst derhalve meer overheidstoezicht, nog liever een overheidsdienst.

Duitsland: Er zijn 11 Technische Ueberwachungs Vereine (TUV); 2 daarvan zijn TUV-Aemter onder bestuur van de «Länder» (Hamburg, Hessen) en zijn vergelijkbaar met de Dienst voor het Stoomwezen. De TUV's staan onder streng toezicht van het Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. De wetgeving is sterk gericht op de verantwoordelijkheid van de ondernemer (Persönliche Haftung).

Engeland: Kent inspectiediensten die zijn gesticht door verzekeringsmaatschappijen.

Frankrijk: De keuring is in private handen (APAVE) onder streng toezicht van de staat (Ministère de l'Industrie, Service de Mines). De verantwoordelijkheid van de ondernemer voor de veiligheid in zijn bedrijf is geregeld in het Wetboek van Strafrecht.

Italië: Hier is de particuliere organisatie ANCC opgeheven en in een rijksdienst omgezet (een proces dat nog niet geheel is afgerond).

Oostenrijk: Dit land heeft hetzelfde systeem als Duitsland: keuringen door de TUV-Wien; overheidstoezicht door het Bundesministerium für Bauten und Technik.

Zwitserland: De «macht» van de werkgevers («Grosskesselbesitzer») is ingeperkt door onderdelen van SVDB als overheidsorgaan te doen functioneren (Rohrleitungsinspektorat, Kernkraftwerkinspektorat).

Zweden: In 1977 is een nationale keuringsdienst voor drukhouders, is ingeperkt door onderdelen van SVDB als overheidsorgaan te doen functioneren (Rohrleitungsinspektorat, Kernkraftwerkinspektorat). werkgevers), met een monopolie en een financiële «garantie» van de staat.

Bijlage:

DIENT VOOR HET STOOMWEZEN

EXPLOITATIEREKENING OVER 1980				
Personele uitgaven		f 15 254 800,26	Opbrengsten	f 10 465 539,66
Materiële uitgaven	f 1 705 106,29		Nadelig saldo	f 8 013 521,77
Aanschaf meubilair en technische installaties	f 150 571,39	f 1 554 534,90		
Kosten Rijksgebouwendienst		f 1 012 763,49		
Afschrijving meubilair en technische installaties		f 116 515,31		
Afschrijving dubieuze debiteuren		f 61 889,10		
Portikosten (geschat)		f 70 000		
Aandeel in de kosten salarisadministratie en controlekosten		f 71 175		
Premie brandassurantie		f 3 400		
Interest		f 333 983,37		
		f 18 479 061,43		f 18 479 061,43

Toelichting op de exploitatierekening over 1980

KOSTEN

Personeelsuitgaven

Salarissen	f 10 819 037,08
Kosten servicekrachten	f 369 741,60
Aandeel in de sociale lasten	f 4 066 021,58
	f 15 254 800,26

Materiële uitgaven

Huisvestingskosten	f 262 027,58
Bureaukosten	f 287 443,64
Reis-, verblijf- en verplaatsingskosten	f 835 023,75
Representatiekosten	f 5 816,38
Overige algemene uitgaven	f 94 928,90
Hulpmiddelen van de Dienst	f 55 061,87
Voorlichting personeel	f 14 232,78
	f 1 554 534,90

Kosten Rijksgebouwendienst

Onderhoud gebouwen f 49 382,20 + 15% opslag Rijksgebouwendienst	f 56 789,53
Huur Amsterdam	f 120 924,08
Huurindicatie Arnhem	
Eusebiusplein 1,485 m ² à f 359	f 174 115
Huurindicatie Dordrecht	
Kromhout 118,650 m ² à f 359	f 233 350
Huurindicatie Groningen	
Engelkamp 4,275 m ² à f 359	f 98 725
Huurindicatie Rotterdam	
Strevelsweg 700/202,750 m ² à f 359	f 269 250
	f 896 364,08

Te verhogen met 3% opslag Rijksgebouwen- dienst	f	923 255
Afschrijving op panden in rijkseigendom 2% (exclusief panden in Arnhem, Dordrecht, Groningen en Rotterdam).		
Panden in rijkseigendom:		
Eisenhowerlaan 102 's-Gravenhage	f	92 575
Pr. Mauritslaan 99 's-Gravenhage	f	62 500
Pr. Mauritslaan 10 's-Gravenhage	f	70 000
Frankenslag 137 's-Gravenhage	f	135 703
Baronielaan 96/98 Breda	f	150 000
	f	510 778
à 2 %	f	10 215,56
Afschrijving exploitatiekosten (inclusief plaatsen van wanden etc. in huurpanden) 5% van f 450 068,08	f	22 503,40
Totaal kosten Rijksgebouwendienst	f	1 012 763,49
<i>Afschrijving meubilair en technische installaties</i>		
Meubilair aanschaffingen 1971 t/m 1980	f	398 442,48
Technische installaties 1971 t/m 1980	f	766 710,58
	f	1 165 153,06
Afschrijving 10%	f	116 515,31
<i>Aandeel in de kosten salarisadministratie en aandeel in de kosten controle financiële administratie</i>		
Kosten salarisadministratie 231 x f 175	f	40 425
Kosten controle financiële administratie (salariskosten controleurs, inclusief reis- en verblijfkosten)	f	30 750
	f	71 175
<i>Interest</i>		
9 3/8% van gemiddeld kapitaal f 3 562 489,15 =	f	333 983,37
OPBRENGSTEN		
Nieuwbouwkeuringen	f	3 380 284,75
Termijnkeuringen	f	4 846 726,60
Overige werkzaamheden	f	965 524,86
Laboratoriumonderzoek	f	405 764,35
Typekeuringen	f	134 620
Vakatiegelden	f	370 645
Keuring van propaaninstallaties	f	341 693
Bemiddelingskosten	f	18 808,84
Keuring volgens buitenlandse normen	f	700
Vergunningen	f	564
Rente	f	208,26
	f	10 465 539,66

DIENST VOOR HET STOOMWEZEN

EXPLOITATIEREKENING OVER 1981						
Personele uitgaven		f	15 385 799,90	Opbrengsten	f	11 439 102,29
Materiële uitgaven	f	1 804 773,18		Nadelig saldo	f	7 618 971,45
Aanschaf meubilair en technische installaties	f	159 950,57				
Kosten Rijksgebouwendienst		f	1 644 822,61			
		f	1 074 892,08			
Afschrijving meubilair en technische installaties		f	125 678,90			
Afschrijving dubieuze debiteuren		f	339 039,81			
Portikosten (geschat)		f	75 000			
Aandeel in de kosten salarisadministratie en controlekosten		f	76 118			
Premie brandassurantie		f	3 400			
Interest		f	333 322,44			
		f	19 058 073,74		f	19 058 073,74

Toelichting op de exploitatierekening voor 1981

KOSTEN

Personeelsuitgaven

Salarissen	f	11 010 806,29
Kosten servicekrachten	f	234 930,45
Aandeel in de soc. lst. (geschat) zie 1980 37,6%	f	4 140 063,16
	f	15 385 799,90

Materiële uitgaven

Huisvestingskosten	f	271 559,43
Bureaunkosten	f	352 780,11
Reis-, verblijf- en verplaatsingskosten	f	848 293,88
Representatiekosten	f	6 385,15
Overige algemene uitgaven	f	93 104,28
Hulpmiddelen van de Dienst	f	24 134,06
Voorlichting personeel	f	48 565,70
	f	1 644 822,61

Kosten Rijksgebouwendienst

Onderhoud gebouwen f 50 000 (geschat) + 15% opslag	f	57 500
Huur Amsterdam	f	128 434,20
Huurindicatie Arnhem		
Eusebiusplein 1, 485 m ² à f 383	f	185 755
Huurindicatie Dordrecht		
Kromhout 118, 650 m ² à f 383	f	248 950
Huurindicatie Groningen		
Engelse kamp 4, 275 m ² à f 383	f	105 325
Huurindicatie Rotterdam		
Strevelsweg 700/202, 750 m ² à f 383	f	287 250
	f	955 714,20

te verhogen met 3% opslag Rijksgebouwendienst f 984 385,62

Afschrijving op panden in rijkseigendom 2%
(excl. panden in Arnhem, Dordrecht,
Groningen en Rotterdam)

Panden in rijkseigendom:

Eisenhowerlaan 102	— 's-Gravenhage	f	92 575
Pr. Mauritslaan 99	— 's-Gravenhage	f	62 500
Pr. Mauritslaan 10	— 's-Gravenhage	f	70 000
Frankenslag 137	— 's-Gravenhage	f	135 703
Baronielaan 96—98	— Breda	f	150 000
		f	510 778

2% f 10 215,56

f 1 052 101,18

Afschrijving exploitatiekosten (inclusief
plaatsen van wanden etc. in huurpanden)
5% van f 455 818,08 (geschat)

f 22 790,90

f 1 074 892,08

Afschrijving meubilair en technische installaties

Meubilair aanschaffingen 1972 t/m 1981	f	431 189,38
Technische installaties 1972 t/m 1981	f	825 599,62

f 1 256 789

Afschrijving 10% f 125 678,90

*Aandeel in de kosten salarisadministratie en aandeel in de
kosten controle financiële administratie*

Kosten salarisadministratie 231 x f 178 (geschat)	f	41 118
Kosten controle financiële administratie (salariskosten controleurs, incl. reis- en verblijfkosten) (geschat)	f	35 000

f 76 118

Interest

9 5/8% (1980 + ¼%) van gemiddeld kapitaal f 3 463 090,30 f 333 322,44

Afschrijving dubieuze debiteuren

Afschrijving (zie rek. van surplus) + overgedragen aan
departement f 339 039,81

OPBRENGSTEN

In totaal f 11 439 102,29

I. INLEIDING

De overheid verstrekt, om zeer uiteenlopende redenen, aan vele particuliere organisaties subsidie. Een relatief eenvoudige, en mogelijk daardoor althans in de kwartaire sector veel voorkomende subsidievorm, is die waarbij de overheid een zeker percentage subsidieert van de personeelskosten en een zeker percentage van de materiële kosten. Door aan de toekenning van subsidie bepaalde eisen te stellen, ontstaat een vorm van bemoeienis van de overheid met het beleid van de instellingen. Men zou zich kunnen afvragen of de mate en de vorm van de overheidsbemoeienis, met name gelet op de elementen planning, financiering en produktie, (nog) wel acceptabel is. Een heroverweging van deze subsidievorm kan wellicht bijdragen een antwoord op deze vraag te vinden. In het kader van het privatiseringsonderzoek is het onderwerp «verlegging van de subsidiegrondslag» gekozen om daarmee na te gaan in hoeverre en op welke wijze de overheidsbetrokkenheid zou kunnen afnemen.

Dit deelonderzoek gaat op deze mogelijkheden in, met als achtergrond een reeds bij één werksoort in deze zin ontwikkelde nieuwe subsidievorm. Het betreft de tijdelijke subsidieregeling voor het Vormingswerk in Internationaal verband. Aan het project van beleidsontwikkeling voor deze werksoort, waarbij onder meer de subsidiegrondslag is verlegd, wordt in dit deelrapport – waar nodig – gerefereerd. De subsidieregeling kent een aantal overgangsbepalingen. Deze hebben betrekking op het doorvoeren van een aantal aanpassingen gedurende een overgangsperiode van drie jaar. Om deze reden, en vanwege het, in verband met de karakteristieken van de werksoort specifieke karakter van de regeling, wordt deze in het deelrapport besproken, voor zover dit ter concretisering van het behandelde thema nodig is.

Het onderzoek beoogt de algemeen geldige aspecten op te sporen van het verleggen van de subsidiegrondslag van een input-gerichte naar een prestatiegerichte subsidievorm. Voor zover mogelijk is de leidraad voor privatiseringsonderzoek gevolgd. Het bleek echter niet in alle gevallen mogelijk de vragen van de leidraad bevredigend te beantwoorden. Wellicht is het thematisch karakter van het onderwerp hier debet aan.

II. SUBSIDIEMETHODIEK

1. De subsidievorm

De overheid beoogt door middel van het toekennen van subsidie de kwaliteit en de hoeveelheid van zekere activiteiten of voorzieningen te beïnvloeden. Achtergrond is de veronderstelling dat de prijsverlaging als gevolg van de subsidieverstreking het afwegingsproces van individuen zodanig beïnvloedt dat de mogelijkheden om van een bepaalde voorziening/activiteit gebruik te maken, groter worden. Subsidies bepalen daardoor mede de allocatie en de inkomensverdeling. De vaststelling van de hoogte van een subsidie vindt plaats aan de hand van een bepaald criterium, de subsidievorm.

In het aan subsidie-onderzoek gewijde nummer van «Beleidsanalyse» (1976-1) worden de volgende subsidievormen genoemd:

- a. subsidiëring op grond van het exploitatiekort;
- b. subsidiëring van alle exploitatie-uitgaven;
- c. subsidiëring van specifieke exploitatie-uitgaven, zoals personeelsuitgaven;

- d. subsidiëring in investeringsuitgaven à fonds perdu;
- e. subsidiëring in investeringsuitgaven in rente en aflossing of afschrijving;
- f. subsidiëring naar rato van eigen inkomsten, positief of negatief gerelateerd;
- g. subsidiëring naar rato van de prestaties van de gesubsidieerde.

Veel door het Ministerie van CRM toegepaste subsidievormen bestaan hieruit dat wordt gesubsidieerd in het personele deel (voor zover de personeelsformatie geaccepteerd is) en in het materieel deel (eveneens voor zover deze kosten acceptabel zijn). Deze wijze van subsidiëring is hierboven aangeduid als variant c.

Voor enkele CRM-werksoorten wordt een subsidievorm als onder g genoemd, toegepast. Het betreft de gezinsverzorging en sinds januari 1982 het internaatsvormingswerk. Als subsidiegrondslag wordt hier het aantal geleverde prestaties gehanteerd. Deze subsidievorm wordt in het aangehaalde nummer «Beleidsanalyse» aanbevolen.

De COBA, als verantwoordelijke voor het subsidierapport, stelt dat «de belangrijke voordelen, die uit effectiviteitsoverwegingen aan deze subsidievorm zijn verbonden, leiden tot de conclusie dat aan de toepassing ervan de voorkeur moet worden gegeven boven de andere subsidievormen». Deze conclusie wordt toegelicht met een aantal algemeen geldende voordelen:

- Bij een juiste omschrijving van de te subsidiëren prestaties, dat wil zeggen dat de prestatie-eenheid in relatie tot de doelstellingen kan worden gebracht, vindt een gerichte beïnvloeding van de beoogde activiteiten van de gesubsidieerde plaats.
- De gesubsidieerde weet waar hij aan toe is en wordt tot een effectief beheer gestimuleerd.
- Ook wordt een efficiënte uitvoering door de gesubsidieerde gestimuleerd.
- Additionele voorwaarden en bepalingen evenals een bewerkelijke controle op de inkomsten en uitgaven van de gesubsidieerde zijn niet noodzakelijk.

Voorts wordt in het rapport van de COBA melding gemaakt van toetsing van de conclusies aan de praktijk in een aantal proefonderzoeken. De aanbevelingen mogen derhalve geacht worden ook praktische waarde te hebben.

2. Activiteitensubsidie

De tijdelijke Rijkssubsidieregeling voor Vormingswerk in Internaatsverband spreekt niet over subsidie naar rato van het aantal prestaties, maar van een activiteitensubsidie.

Recente ontwikkelingen in het inzicht in produktiemeting, onder meer uitgedragen door Van der Kar in zijn rapport Economische Indicatoren ten behoeve van het welzijnsbeleid, geven een genuanceerder beeld van het onderscheid tussen produktie(-activiteiten) en produkt (prestatie). In het welzijnswerk treft men voornamelijk menselijke arbeid als input, en een output die in het algemeen geen materiële belichaming heeft. Het onderscheid tussen input, activiteit en produkt vervaagt. In de dienstverlening vallen ze zelfs samen. Homogeniteit en derhalve meetbaarheid van prestaties komt uitzonderlijk weinig voor. Waar een homogene output-indicator ontbreekt, grijpt men dikwijls terug op een activiteiten-indicator. De term activiteitensubsidie is tegen deze achtergrond niet strijdig met de term subsidiëring op grond van het aantal prestaties, in die gevallen waarin de maatstaf voor het produkt ontleend wordt aan het produktieproces.

3. Planning

Uitgangspunt van een subsidieverlening, zoals die er na verlegging van de subsidiegrondslag uit kan komen te zien, is dat zowel door de overheid als door de instellingen wordt gewerkt op basis van jaarprogramma's en meerjarenplannen. Zowel in de Rijksbijdrageregeling Sociaal Cultureel Werk als in de Tijdelijke Rijkssubsidieregeling Vormingswerk in Internaatverband is gekozen voor een vierjaars-planperiode. Het rijksplan neemt in de fase van de beleidsvoorbereiding van de instellingen een centrale plaats in. Zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht zal terwille van het rijksplan moeten worden aangegeven welke de beleidsvoornemens zijn voor een periode van vier jaar, waarmee het de instellingen beter dan onder de traditionele subsidieregeling mogelijk wordt gemaakt hun beleid vorm te geven.

De aanwijzingen op kwalitatief gebied in het rijksplan richten zich op een globale aanduiding van de doelstelling van het werk dat onder de subsidie-regeling valt, en geven indicaties over de doelgroepen waarop het werk van de instellingen gericht moet zijn.

De aanwijzingen op kwantitatief gebied in het rijksplan betreffen ramingen van het aantal te subsidiëren prestatie-eenheden, zowel totaal als per instelling.

De totstandkoming van het rijksplan en -programma dient zowel volgens de RBR Sociaal Cultureel Werk als de Tijdelijke subsidieregeling Internaat Vormingswerk «van onderop» plaats te vinden. Ter voorbereiding van het rijksplan worden de instellingen in de gelegenheid gesteld hun beleidsvoornemens ten aanzien van de werksoort kenbaar te maken. Op basis van het rijksplan stelt de gemeenteraad/de minister jaarlijks een programma vast van activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend. Dit jaarprogramma dient de subsidiemaatstaf te bevatten. Ter voorbereiding van het programma kunnen de instellingen werkprogramma's indienen, die – indien zij in subsidietermen willen vallen – gebaseerd zijn op het landelijk plan. Door middel van deze procedure wordt een continu proces van wisselwerking en wederzijdse beïnvloeding van overheid en instellingen bereikt ten aanzien van het te voeren beleid met betrekking tot de activiteiten. Bovendien spreekt de overheid zich duidelijk uit over haar prioriteiten, zodat de instellingen weten waar ze aan toe zijn wat betreft de subsidiërende overheid.

De overheid kan met een beperkt aantal normen voor subsidiëring volstaan. Deze hebben vooral betrekking op de financiële tegemoetkoming per subsidie-eenheid (prestatie/activiteit). Wel blijven enkele globale voorwaarden gelden die beogen de kwaliteit van het geleverde produkt te beïnvloeden. Het bestuur van de instelling krijgt zodoende meer ruimte voor het voeren van een eigen beleid ten aanzien van de exploitatie.

III. VERANTWOORDELIJKHEID EN TOETSING DOOR DE OVERHEID

1. De verantwoordelijkheid van de overheid en de gesubsidieerde instelling

De gesubsidieerde instelling heeft een eigen positie in de samenleving. Zij is in principe autonoom en draagt verantwoordelijkheid voor het inhoudelijk beleid en het zakelijk beleid. De verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de instelling blijft – althans formeel – ongewijzigd wanneer de overheid financiële ondersteuning biedt.

De subsidiërende overheid wenst doorgaans enige betrokkenheid bij de besteding van de gelden. Subsidietoekenning is een van de belangrijkste instrumenten om haar politieke doelstellingen te realiseren. Met het oog

hierop stelt zij voorwaarden voor de financiële ondersteuning. De voorwaarden hebben zowel betrekking op het zakelijk beleid als op het inhoudelijk beleid van de instellingen. De alzo ontstane betrokkenheid van de overheid kan worden geïnterpreteerd als een zekere verantwoordelijkheid. De mate van verantwoordelijkheid van de overheid hangt af van een politieke waardering. Deze waardering wordt bepaald door een groot aantal factoren: de motieven voor overheidssteun zoals de beoordelaar die ziet, de karakteristieken van het gesubsidieerde werk, de vraag naar het produkt, de beoordeling daarvan in een maatschappelijke context (die op zich ook een politieke keuze inhoudt), de momentele personele en financiële omstandigheden van de instelling en de beoordeling of de uitvoering van een bepaalde werksoort een overheidstaak zou zijn wanneer die niet door particuliere instellingen zou zijn vervuld. De verschillen in waardering leiden tot verschillende antwoorden op de vraag in hoeverre de betrokkenheid van de overheid mag worden gezien als een medeverantwoordelijkheid voor het beleid van de gesubsidieerde instellingen. Als gevolg van deze verschillen komt het voor dat de overheid soms een rol wordt opgedragen die kennelijk uitgaat van een grotere verantwoordelijkheid dan zij had aangenomen, terwijl anderzijds de overheidsbemoeienis met het beleid van de instellingen soms kennelijk als te ver gaand wordt gekwalificeerd.

2. Toetsing door de overheid

Het eerdergenoemde onderscheid tussen zakelijke, voornamelijk financieel-economische toetsing is van belang in het kader van verlegging van de subsidiegrondslag. Tussen beide groepen toetsingspunten kan geen duidelijke grens worden getrokken. Het is voorstelbaar dat ze alle op één lijn liggen, waarvan het ene eind vooral zakelijke toetsingselementen in zich draagt en het andere eind vooral inhoudelijke. Bij de traditionele wijze van subsidiëring wordt de nadruk gelegd op de financieel-economische toetsing. Voorop staat de beslissing over kostendekking van de instelling. De subsidie-aanvraag wordt beoordeeld per uitgave of uitgavencategorie. Een meer globale toetsing vindt plaats ten aanzien van het werk dat verricht wordt. Dit is een – soms eenmalige – confrontatie van de abstract geformuleerde instellingsdoelstellingen aan de al even abstracte overheidsdoelstellingen.

Waar de overheid subsidieert naar rato van prestaties of activiteiten, wordt de waardering van het produkt als eerste gesteld. De overheid bepaalt in welke produkten zij bereid is mee te financieren. Daarmee stelt zij tevens vast welke capaciteit subsidiabel is. De instelling bepaalt zelf in hoeverre zij daarop wil inspelen. De overheid stelt zich op als degene die de vraag bepaalt op de markt waarop zich diverse aanbieders bewegen. Door deze vraag te expliciteren, stelt de overheid vast aan welke produkten maatschappelijke behoefte bestaat. De titel waarop gesubsidieerd wordt, is nu meer geobjectiveerd.

3. Gevolgen van verlegging van de subsidiegrondslag voor de instellingen

Door niet meer de instelling (tot een zeker percentage) te financieren, maar de geleverde produktie, is een ander allocatiemechanisme in werking gesteld. De inkomsten zijn afhankelijk geworden van het produkt. Een produktieniveau dat ligt onder dat wat in overleg met de overheid als taakstellend is aangenomen, leidt tot minder inkomsten uit subsidie, maar ook tot minder bijdragen van afnemers. In die zin is een zekere marktgevoeligheid tot stand gekomen. Er is nu een financieel risico bij de instelling komen te liggen. Ook de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd is minder aan van overheidswege gestelde normen gebonden. De afname van

overheidsbemoeienis heeft derhalve betrekking op de financieringsproblematiek van de instelling op zich en op het productieproces als zodanig. Wat betreft de planning is de overheidsbemoeienis in zekere mate gegroeid. In die zin dat de planning van de overheid voor het beleidsterrein een richtinggevende functie heeft.

De zelfstandigheid die de instellingen krijgen voor het voeren van een meer eigen financieel beleid, heeft tot gevolg dat belangrijke verbeteringen in de efficiency plaatsvinden. Een instelling kan immers zelf het beste bepalen hoe een doelmatige combinatie van produktiefactoren tot stand kan worden gebracht. Wanneer een instelling voor elke incidentele uitgave subsidie moet aanvragen, is een slagvaardig beheer van de exploitatie niet mogelijk. Voorts is een optimale samenstelling van produktiemiddelen onbereikbaar wanneer de overheid voor de subsidiëring van veel voorkomende kostensoorten normen heeft ontwikkeld die voor het hele werkveld gelden, en slechts in zeldzame gevallen de werkelijke kosten precies dekken.

Ten slotte leidt het systeem waarbij men erop kan rekenen dat allerhande uitgaven door de subsidiegever worden vergoed, bij ontbreken van een intensieve controle, niet tot enig kostenbewustzijn. Deze drie oorzaken van inefficiency zijn verdwenen wanneer de instelling de verantwoordelijkheid voor zijn exploitatie zelf moet dragen. Dit wordt bereikt door verlegging van de grondslag voor subsidiebepaling van de «input»- naar de «output»-zijde van het activiteitenproces. Een betere allocatie van produktiemiddelen ligt dan voor de hand.

IV. VARIANTEN

1. Varianten op de beschreven subsidievormen zijn mogelijk, wanneer een combinatie wordt gecreëerd van de traditionele subsidievorm en de activiteitensubsidie. Denkbaar is bij voorbeeld dat de huisvestingscomponent van de kostprijs buiten de subsidievorm wordt gehouden en dat de kosten van huisvesting apart gesubsidieerd worden. Dit zou ook kunnen plaatsvinden met de personeelskosten, of met beide. In het laatste geval is het via de norm voor een prestatie-eenheid te subsidiëren bestanddeel relatief klein. Het zal duidelijk zijn dat deze vormen van subsidiëring niet leiden tot een dergelijke mate van financiële zelfstandigheid als bij volledige activiteitensubsidie. De overheidsbemoeienis ten aanzien van de kostencomponenten die rechtstreeks gesubsidieerd worden, blijft bestaan. Bovendien worden de prikkels tot efficiënte bedrijfsvoering weer ontnomen. Wanneer daarbij ook de overheidsinvloed in de beleidsvoorbereidende sfeer wordt gevoegd, zoals bij volledige toepassing van de activiteitensubsidie is beschreven, neemt de bemoeienis van de overheid met deze sector per saldo toe en is er sprake van negatieve privatisering.

2. Een verdergaande vorm van privatisering is die waarbij de subsidie niet wordt verstrekt aan de instelling, maar aan de afnemers van het produkt, een z.g. subjectsubsidie. De instelling wordt daardoor nog meer overgelaten aan het marktmechanisme. Hoewel deze variant vanuit privatiseringsoptiek wellicht aantrekkelijk is, zijn er een aantal zwaarwegende bezwaren aan verbonden. In de eerste plaats geeft indirecte financiering de overheid minder mogelijkheden om de kwaliteit van het gebodene te beïnvloeden. Zonder beïnvloeding is het twijfelachtig of subsidiëring nog verantwoord is. Door de subsidie niet rechtstreeks aan de instelling te verstrekken, mist de overheid de mogelijkheid het beleid van de instelling te toetsen aan haar eigen doelstellingen. Ter compensatie zou dan wel een toelatingsbeleid tot stand gebracht kunnen worden, zoals bij voorbeeld

voor bejaardenoorden geldt. Overigens vindt juist ten aanzien van enige indirect gesubsidieerde werkvormen zoals in dit voorbeeld, een ontwikkeling plaats in omgekeerde richting: de cliëntensubsidie wordt omgezet in een directe subsidie. Een subsidie die aan de instelling wordt verleend, geeft de overheid een directere en daardoor meer effectieve greep op de kwaliteit en de prijs van het produkt.

Een tweede bezwaar is de hoeveelheid werk waarmee het overheidsapparaat wordt geconfronteerd. Het aantal subsidievragende cliënten kan in de honderden en zelfs in de duizenden lopen. In plaats van één subsidieaanvraag van een instelling komt een stroom subsidieaanvragen op de overheid af die een grote aanslag levert op het ambtelijk apparaat.

Afhankelijk van de toetsingscriteria zal enige routinevorming weliswaar tot een meer of minder snelle afhandeling van een subsidieaanvraag van een cliënt leiden, *feit blijft dat het aantal aanvragen dat een beoordelingsprocedure doorloopt een flinke last vormt voor de overheid.*

3. Een variant, die aansluit op die onder punt 2, maar in verband met de privatiserings-invalshoek aparte bespreking vraagt, is die waarbij aan een nog sterkere toepassing van het marktmechanisme wordt gedacht. Op het eerste gezicht lijkt enige concurrentie tussen gesubsidieerde instellingen mogelijkheden te bieden voor meer efficiëntie en minder overheidssubsidie. Gaan we echter na wat er zou gebeuren wanneer door middel van tariefstellingen concurrentie zou ontstaan, dan is een direct gevolg een negatieve invloed op de kwaliteit van het gebodene. Het gevaar dreigt dat een prijzenslag leidt tot een stapsgewijze afname van de kwaliteit van het produkt van het hele werkveld. Onafhankelijk van de vraag of er sprake is van een subject- of een objectsubsidie, ontvalt daarmee het motief voor de overheid om te subsidiëren. Zij subsidieert immers omdat zij de politieke keuze heeft gemaakt een voorziening met een zeker aanbod aan kwaliteit te willen steunen. Wordt aan deze doelstelling niet meer voldaan, dan vervalt het subsidiemotief. Irrelevant is dan dat er lage tarieven in rekening worden gebracht en dat er goedkoop gewerkt wordt.

Gevolg zou zijn dat de subsidiestroom zou worden beëindigd, vervolgens zouden de tarieven zo sterk moeten worden verhoogd dat de voorzieningen onbetaalbaar worden, de levensvatbaarheid van de instellingen zou tot nul dalen en het hele werkveld zou aan opheffing toe zijn. Een dergelijke privatiseringsvariant behoort derhalve niet tot de reële mogelijkheden.

V. HET VORMINGSWERK IN INTERNAATSVIRBAND

1. Inleiding

Ter illustratie op het thema «verlegging van de subsidiegrondslag» wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan het internaatsvormingswerk. Deze werksoort wordt hier genoemd omdat de subsidieregeling onlangs een grote wijziging heeft ondergaan, welke kan worden geacht in termen van privatisering te kunnen vallen.

Uitdrukkelijk moet er op worden gewezen dat de omzetting van de subsidiesystematiek niet plaatsvond om reden van privatisering. Dit aspect is op zich niet aan de orde geweest in het proces dat aan de omzetting is voorafgegaan. Dit proces had betrekking op de hele beleidsontwikkeling voor deze werksoort. Daarbij kwam méér aan de orde dan de subsidiesystematiek.

Het subsidie-aspect bleek echter ook bruikbaar als voorbeeld van een beschrijving een verlegging van de subsidiegrondslag die ook als vorm van privatisering kan worden gezien.

De totstandkoming van de Tijdelijke Subsidieregeling Vormingswerk in Internaatverband heeft een lange voorgeschiedenis.¹ Van groot belang is geweest de nota «Nadere beleidsbepaling ten aanzien van het vormings- en ontwikkelingswerk in internaatverband.» In deze nota is fundamenteel de relatie aan de orde gesteld van de plaats en functie van het internaatvormingswerk, tot beleidskwesties als decentralisatie en harmonisatie, democratisering en doelmatigheidsvergroting. Het daarop in gang gezette project beleidsontwikkeling, mondde uit in een rapport met o.m. conclusies en aanbevelingen ten aanzien van een nieuwe beleids- en beheerssystematiek. Deze aanbevelingen hebben een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de Tijdelijke subsidiereregeling.

In de volgende paragrafen wordt de leidraad voor privatiseringsonderzoek gevolgd.

2. Omschrijving van het onderwerp

Bij het vormingswerk in internaatverband gaat het vooral om het vergroten van kennis en vaardigheden en verdieping van inzicht in maatschappelijke vraagstukken, alsmede op vernieuwing en verandering van de eigen vorm-, leef- en werksituatie resp. de maatschappelijke of culturele positie. Het vormingswerk vindt met groepen mensen plaats, gedurende een aaneengesloten periode van meerdere dagen. Speciale methodieken worden gebruikt, zodat een optimaal resultaat kan worden gehaald uit deze bijzondere omstandigheden voor vormingswerk.

Via de tijdelijke Rijkssubsidieregeling worden (in 1982) 46 internaten gesubsidieerd, waar ruim 6000 cursussen worden gegeven.

3. Omschrijving overheidsbetrokkenheid

Zowel in de periode waarover de voormalige subsidiereregeling gold, als onder de tijdelijke subsidiereregeling van thans was en is de overheidsbetrokkenheid gelegen in de toekenning van de subsidie en de voor subsidiëring geldende voorwaarden.

4. Omschrijving motieven overheidsbetrokkenheid

a. Het bevorderen van gerichte leerprocessen van groepen en personen met het oog op de ontwikkeling van de verschillende vermogens van de mens, en op de vermeerdering van kennis, de ontwikkeling van inzichten en vaardigheden en de bepaling van standpunten en houdingen.

b. Het bevorderen van bewustwording van de bevolking en groepen daaruit van de eigen woon-, werk- en leefsituatie en de daarin voorkomende waarden en normen en het ondersteunen van actieve en kritische betrokkenheid bij een vormgeving aan de samenleving.

5. Kosten van de voorziening

De CRM-rekening over 1980 geeft een subsidiebedrag aan van f 47 472 800 (inclusief koepelorganisaties met een bedrag van ± f 2,5 mln.). De voorlopige subsidie voor 1982 is in het Rijksprogramma internaatvormingswerk geraamd op f 43 472 864 (excl. de koepels). De totale kosten van de instellingen bedroegen in 1979 volgens het in de inleiding genoemde rapport f 74,5 mln., bij een rijkssubsidie van f 44,7 mln.

6. Motieven onderzoek

De oorspronkelijke motieven voor overheidsbemoeienis (omschreven onder 3) zijn ongewijzigd gebleven. Slechts de aard van de bemoeienis is

¹ Uitvoeriger dan in deze paragraaf is dit proces beschreven in de inleiding op de toelichting op de subsidiereregeling, die in een bijlage bij dit deelrapport is opgenomen.

gewijzigd: de subsidiegrondslag is verlegd en de voorwaarden om voor subsidie in aanmerking te komen, gewijzigd. Als gevolg van deze wijzigingen is een vorm van privatisering bereikt, in de zin zoals die door de werkgroep is geformuleerd.

7. Bedrijfseconomisch onderzoek

Het rapport van 21 maart 1979 van de werkgroep project beleidsontwikkeling internaatsvormingswerk geeft de volgende informatie over de kosten van de internaten (betr. 1979):

Huisvestingskosten	10 097 010
Personeelskosten	49 981 140
Variabele kosten	14 416 280
Totale kosten	74 494 430
Waarvan subsidiabel	71 773 440
Rijkssubsidie	44 749 590
Totaal overheidssubsidie	49 666 460

Vergelijking met andere vormingsinternaten vereist een inzicht in de financiële situatie van enige niet-gesubsidieerde instellingen. Deze geven hun cijfers in het algemeen niet aan de overheid (de belastingdienst uitgezonderd) ter beschikking. Het maken van bedrijfseconomische vergelijkingen lijkt derhalve niet mogelijk. Het is bekend dat de niet door de overheid gesubsidieerde vormingsinternaten een zekere luxe bezitten. Ook is bekend dat de tarieven van de aangeboden cursussen zo hoog liggen dat deze internaten slechts voor zeer selecte doelgroepen kunnen functioneren. Een privatiseringsvariant waarbij de gesubsidieerde internaten zich zelf zouden moeten bedruipen lijkt in dit licht geen zinnige gedachte. Een minder vergaande variant is middels de nieuwe – tijdelijke – subsidieregeling tot stand gebracht.

8. Functionele reductie van de overheidsbemoeienis

Vergelijking van de voormalige met de huidige «voorlopige» subsidieregeling leert dat door verlegging van de subsidiegrondslag een beperking van de bemoeienis met het dagelijks beheer van de instellingen is opgetreden. Het is niet meer nodig voor elke te verrichten activiteit vooraf het departement te vragen of die wel subsidiabel is. Beoordelingen over het subsidiabele karakter van allerlei incidentele uitgaven in de exploitatiesfeer hoeven niet meer te worden gegeven. Gehandhaafd is de bepaling omtrent de ervaring, kennis en opleiding van de functionarissen en de voorwaarden waaraan de accommodatie, wat betreft ligging, opzet, indeling, inrichting, fysieke toegankelijkheid en brandveiligheid moeten voldoen. Deze voorwaarden hoeven in het algemeen slechts één keer te worden beoordeeld.

9. Organisatorische opzet

Alle instellingen zijn stichtingen en hebben mitsdien ook de bij de stichtingsvorm voorgeschreven besturen. De bestuurssamenstelling loopt uiteen:

- alleen bestaand uit vertegenwoordigers van de samenleving;
- een deel van het bestuur wordt gevormd door een vertegenwoordiging van de medewerkers;
- er is een bepaalde verhouding van leden van buiten en leden uit de medewerkers.

Er is veelal sprake van een directie of algemeen coördinator, die doorgaans voor een deel van de tijd als cursusleider/ster fungeert. Over het algemeen zijn medewerkers gegroepeerd rond secties of diensten: cursusleiding, huishouding, administratie, technische dienst. Er is doorgaans een getrapte besluitvormingsstructuur: binnen een bepaalde werkeenheid (sectie of dienst) worden beslissingen genomen die op het eigen terrein liggen. De beslissingen die het eigen terrein overstijgen worden door een vergadering van directie met hoofden van dienst genomen.

10. Financiële aspecten

In de inleiding op dit hoofdstuk werd er reeds melding van gemaakt dat de keuze voor een andere subsidiegrondslag niet op zich zelf staat. Zij moet worden gezien in relatie tot de ontwikkelde planningsmethodiek. Niet aan de orde was de vraag of de overheid besparingen zou kunnen bereiken. De omzetting zou budgettair neutraal moeten plaatsvinden.

Aangezien de systematiek van koppeling van de subsidie aan de werkprogramma's nieuw is en de grondslag voor de subsidiëring een andere dan voorheen, is het duidelijk dat er verschuivingen in de financiële sfeer bij de instellingen voorkomen. Om de instellingen een redelijke termijn te geven voor het doorvoeren van de nodige aanpassingen, is in de regeling een overgangperiode van drie jaar (1982, 1983 en 1984) voorzien. In deze overgangperiode zal per internaat rekening gehouden worden met het kostenniveau 1981 door in feite voor ieder een afzonderlijk tarief te berekenen en in drie jaar een overgang te bewerkstelligen naar het ene, algemene tarief. Dit heeft tot gevolg dat internaten die op een relatief hoog kostenniveau zitten, dit in drie jaar moeten terugbrengen of voor de meerkosten andere financiering trachten te verkrijgen. Voor de internaten met een relatief laag kostenniveau leidt de overgangperiode tot een zekere aftrek op de uit te keren subsidie berekend volgens het algemene tarief. Dit systeem leidt ertoe dat de kostenverschillen tussen de internaten sterk zullen verminderen. Een volledige harmonisatie zal niet mogelijk zijn, omdat er nu eenmaal omstandigheden zijn die moeilijk te beïnvloeden zijn, zoals de kosten van de huisvesting. «Toch», zo stelt de Staatssecretaris in de toelichting op de regeling, «ben ik van mening dat het mogelijk is de kostenverschillen zo ver terug te brengen dat het na een overgangperiode van drie jaar mogelijk en verantwoord is één tarief te hanteren. Een aantal internaten zal op de nieuwe situatie in kunnen spelen door de aanwezige capaciteit beter te benutten en een groter aantal cursistendagdelen te gaan produceren. Anderzijds zullen er ook internaten zijn die een deel van de productiecapaciteit moeten afstoten of op andere wijze gaan inzetten».

11. Overige effecten

Consequenties voor de werking van de markt, maatschappelijke effecten, effecten op andere beleidssectoren en op de omvang van het gebruik zijn niet aanwezig of in zo geringe mate dat ze nagenoeg verwaarloosbaar zijn.

VI. ANDERE TOEPASSINGSGEBIEDEN

Andere beleidsterreinen waarvoor een soortgelijke verlegging van de subsidiegrondslag denkbaar is, vormen binnen CRM een beperkt gebied. Voor een deel heeft dit te maken met de in gang gezette decentralisatie van beleidsterreinen. In de resterende beleidssectoren geldt toepassing van activiteitensubsidies voor gesubsidieerde instellingen reeds voor een budgettair gezien belangrijk gedeelte. Voor andere terreinen is dit op zich denkbaar, maar geldt dat terwille van een goede beheersbaarheid toepassing van een activiteitensubsidie per saldo zal leiden tot een toename van overheidsbemoeienis, waardoor er sprake is van een tegengestelde

ontwikkeling als met privatisering wordt beoogd. Met betrekking tot orkestensubsidies is eerder een stelsel van subsidiëring op basis van geleverde prestaties, «diensten», ter discussie gesteld.

De beleidsontwikkeling op dit terrein is echter nog gaande. Voor het gesubsidieerd toneel lijkt een soortgelijke verlegging van de subsidiegrondslag als in dit deelrapport beschreven, denkbaar.

Bijlage

TOELICHTING (bij de Tijdelijke Rijkssubsidieregeling Vormingswerk in Internaatsverband)

Algemeen

1.1. Inleiding

De ontstaansgeschiedenis van de «Tijdelijke Rijkssubsidieregeling Vormingswerk in internaatsverband» is een lange.

Reeds in 1971 werd door de toenmalige staatssecretaris van CRM aan de Commissie Vormings- en Ontwikkelingswerk voor Volwassenen de vraag voorgelegd «of het verantwoord is nog langer nieuwe instellingen in subsidieverband op te nemen, uitsluitend op grond van de overweging dat aan de gestelde normen wordt voldaan en de middelen beschikbaar zijn.»

Een belangrijke rol heeft voorts gespeeld de nota «Nadere beleidsbepaling ten aanzien van het vormings- en ontwikkelingswerk in internaatsverband» van augustus 1977, waarin de plaats en functie van het internaatsvormingswerk, in relatie tot belangrijke beleidskwesties als decentralisatie en harmonisatie, democratisering en doelmatigheidsvergroting, fundamenteel aan de orde worden gesteld. Deze bezinning op plaats en functie was sinds 1971 alleen maar actueler geworden, niet alleen door de ontwikkeling naar harmonisatie en democratisering, maar ook door de ontwikkelingen in het vormingswerk voor volwassenen (de invoering van de Rijksbijdrageregeling Plaatselijk Vormings- en Ontwikkelingswerk voor Volwassenen, de instelling van de Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken). Na ampele discussie is in 1978 besloten door middel van een gezamenlijk project van vormingsinternaten en CRM meer zicht te verkrijgen op het internaatsvormingswerk. Doelstellingen van het Project Beleidsontwikkeling Internaatsvormingswerk (PBI) waren:

- het door internaten ontwikkelen van beleidsplannen en jaarprogramma's die
 - intern gebruikt kunnen worden als managementinstrument
 - extern gebruikt kunnen worden ten behoeve van de planning van internaatsactiviteiten in samenwerking met anderen
- het op grond van de analyse van alle concept-plannen komen tot:
 - beleidsplannen en jaarprogramma's
 - planning van internaatsactiviteiten
- het op grond van de beleidsplannen, de jaarprogramma's en de planningsafspraken komen tot een aanbeveling voor en een uitwerking van een dááaraan aangepaste en inzichtelijke subsidiesystematiek. Na een periode van intensieve arbeid is mij op 7 november 1979 een uitvoerig rapport aangeboden met o.m. conclusies en aanbevelingen ten aanzien van een nieuwe beleids- en beheerssystematiek voor het vormingswerk in internaatsverband. De kern van de aanbevelingen ligt in het voorstel de directe koppeling van het subsidie aan de (lasten van de) instellingen los te laten, en in plaats daarvan een koppeling aan te brengen tussen het subsidie en de uit te voeren activiteiten. In samenhang daarmee zouden dan door overheid en instellingen vierjarenplannen en jaarprogramma's moeten worden opgesteld, waardoor de subsidietoekenningen in een duidelijke relatie zouden komen te staan met de prioriteiten in het overheidsbeleid.

Deze aanbevelingen van de werkgroep PBI en de aandachtspunten die bij het aanbiedingsgesprek door de Beleidsgroep PBI onder mijn aandacht zijn gebracht, hebben een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van het voorlopige standpunt dat ik in februari 1980 naar buiten heb gebracht.

Over het voorlopig standpunt – en m.n. enkele wezenlijke aspecten daarin – is advies gevraagd aan de Commissie Vormings- en Ontwikkelingswerk voor Volwassenen, terwijl onder meer over de verdere uitwerking overleg heeft plaatsgevonden met het werkveld. Het verheugt mij deze nieuwe regeling te kunnen presenteren, vooral vanwege het feit dat hij in hoge mate aansluit bij het streven van de Regering te bevorderen dat het welzijnsbeleid democratischer wordt voorbereid en op doelmatiger wijze wordt uitgevoerd.

1. INLEIDING¹

Een eerste verkenning op het gebied van privatisering bij het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne vindt zijn neerslag in het voorliggende stuk. Als onderwerp van het privatiseringsonderzoek is gekozen de Rijks Psychiatrische Inrichting (RPI) te Eindhoven. De RPI kan gezien worden als een «case» voor de overige rijksziekenhuizen te weten de academische ziekenhuizen en de militaire hospitalen.

In de gezondheidszorg vinden sinds enige jaren belangrijke ontwikkelingen plaats op het gebied van de planning en financiering. De Wet ziekenhuisvoorziening (WZV) welke de komende jaren op zal gaan in de Wet voorzieningen gezondheidszorg (WVG) regelt de planning, de Wet tarieven gezondheidszorg (WTG) de financiering. Daar de aspecten planning en financiering in de door de departementen gehanteerde leidraad voor het privatiseringsonderzoek een belangrijke plaats innemen worden de wetten in hoofdstuk 3 vrij uitgebreid besproken. In hoofdstuk 4 wordt het onderzoek gericht op de RPI, in hoofdstukken 5 en 6 – overigens minder uitvoerig – op achtereenvolgens de academische ziekenhuizen en de militaire hospitalen.

2. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

1. De rijksoverheid heeft (in de nabije toekomst) in de WZV (later de WVG) en de WTG voldoende sturingsmogelijkheden inzake de planning en de financiering met betrekking tot de aard en omvang van de voorzieningen voor de patiëntenzorg. Een directe overheidsbemoeienis met het besturen van een (rijks)ziekenhuis mede om de grootte en aard van het ziekenhuis vast te kunnen stellen, is daarom niet nodig. Handhaving van een directe invloed is ook als ongewenst te beschouwen, daar de rijksoverheid dan zelf partij is bij de uitvoering van genoemde wetten waarvoor ze de eindverantwoordelijkheid heeft. Om volledig over bedoelde sturingsmogelijkheden te beschikken, is het overigens nodig dat de WVG geheel ten uitvoer is gekomen.

2. Als huidig motief voor een rijksziekenhuis is bij de onderhavige ziekenhuizen aan te voeren dat er sprake is van een landelijke en/of bovenregionale voorziening. Het betreft in de RPI de afdeling voor sterk gedragsgestoorde- en agressieve (sga-)patiënten en forensische patiënten. Voor de academische ziekenhuizen het wetenschappelijk onderzoek en onderwijs. En voor de militaire hospitalen de voorbereiding op de taken in oorlogstijd.

Aangenomen kan worden dat de desbetreffende doelstellingen ook gerealiseerd kunnen worden indien betrokken ziekenhuizen geprivatiseerd zijn. Bij de RPI is wel nodig dat de personeelsrichtlijnen voor de genoemde groep van patiënten verruimd worden. (Hierover zijn reeds besprekingen gaande). In dat geval kan een particulier psychiatrisch ziekenhuis op een verantwoorde wijze de taak ten aanzien van de forensische- en sga-patiënten (willen) vervullen. Het streven is er momenteel reeds op gericht om de academische ziekenhuizen (ten opzichte van de universiteiten) te verzelfstandigen. De activiteiten ten behoeve van het wetenschappelijk onderzoek en onderwijs lijken in principe even goed te realiseren in een geprivatiseerd ziekenhuis.

Van belang voor militair gezondheidkundig personeel is het ontwikkelen en in stand houden van de vereiste vaardigheden. Ook hier kan gesteld worden dat daarvoor de status van een ziekenhuis niet van belang is.

¹ Op pag. 308 en 309 zijn de bij dit onderzoek behorende tabellen opgenomen.

Privatisering van de onderhavige rijksziekenhuizen betekent dat de overheid met deze ziekenhuizen contracten moet afsluiten. Het Ministerie van Justitie dient met de (R)PI inzake de forensische patiënten een overeenkomst te sluiten; de universiteiten en de faculteiten zullen om de faciliteiten voor onderwijs- en onderzoek te garanderen een contract moeten sluiten met de academische ziekenhuizen en het Ministerie van

- Defensie dient zich contractueel te binden voor het te werk kunnen stellen van militair personeel en het opnemen van militaire patiënten.

3. Privatisering van academische ziekenhuizen houdt iets anders in dan privatisering van de RPI. Privatisering van de RPI betekent dat de RPI van een dienstonderdeel wordt omgevormd tot een zelfstandige, privaatrechtelijke rechtspersoon waarin de overheid geen directe invloed meer kan uitoefenen. De academische ziekenhuizen hebben echter een bij de wet toegekende rechtspersoonlijkheid. Deze publiekrechtelijke rechtspersonen zijn onderworpen aan de bemoeienis van de overheid op vele terreinen. Privatisering van de academische ziekenhuizen op dezelfde wijze als van de RPI, dat wil zeggen het vormen van een privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, maakt een zeer ingrijpende wijziging van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs nodig. Overigens kan het aanbeveling verdienen om de privatiseringsgedachte in de werkzaamheden van de Projectorganisatie Academische Ziekenhuizen op te nemen.

4. Het verpleegtariaf is van de rijksziekenhuizen alleen bij de RPI gerelateerd aan de bedrijfseconomische kosten van de patiëntenzorg (inclusief rente en afschrijving voor de benodigde bouwinvesteringen). Dit is (nog) niet het geval bij de academische ziekenhuizen en de militaire hospitalen. Een belangrijke reden daarvoor is dat de kosten van patiëntenzorg door verschillende oorzaken praktisch (nog) niet te achterhalen zijn. Te stellen is daarom dat bij de laatste groepen ziekenhuizen een goede bedrijfseconomische aanpak moeilijker is waardoor inefficiënties kunnen optreden. Privatisering lijkt een sterke prikkel om een meer bedrijfseconomisch verantwoord verpleegtariaf te verkrijgen. In dat geval kunnen in principe merkbare besparingen mogelijk zijn.

5. Als algemeen nadeel van de directe overheidsbemoeienis met een rijksziekenhuis wordt gezien dat een slagvaardig beleid minder goed mogelijk is hetgeen extra kosten geeft. Deze zijn echter zeer moeilijk in te schatten. De directe bemoeienis brengt ook vermijdbare kosten met zich mee, kosten die niet optreden indien de ziekenhuizen zelfstandig zijn. Voor de RPI, welke zich overigens verzelfstandigt van het departement, kunnen deze kosten geschat worden op ± f 135 000 per jaar. Voor de militaire hospitalen die veel sterker dan de RPI aan het departement zijn gebonden, lijken deze kosten op het eerste gezicht relatief en absoluut hoger. Hetzelfde is vermoedelijk het geval bij de academische ziekenhuizen. De oorzaak hiervan ligt veeleer in de ingewikkelde structuur die om uitgebreide overlegprocedures vraagt tussen de academische ziekenhuizen, de universiteit en de betrokken ministeries.

6. De bouwinvesteringen voor de rijksziekenhuizen geschieden à fonds perdu ten laste van de rijksbegroting; particuliere ziekenhuizen lenen op de kapitaalmarkt. Privatisering van de rijksziekenhuizen houdt in dat de rijksbegroting de komende jaren ontlast kan worden met f 200 à f 300 mln. per jaar. Macro-economisch is hier echter sprake van een verschuiving van de financiering van de begroting naar de sociale verzekeringssector.

7. Zonder nadere voorzieningen treden er voor het personeel vrij ingrijpende gevolgen op, indien tot privatisering wordt overgegaan.

Hoewel evenals het ABP het PGGM welvaartsvaste pensioenen kent, doet zich een pensioenbreuk voor. Daarnaast zal uitgaande van gelijke bruto-salariëring) het netto-eindsalaris voor een functie lager worden.

8. De status van een ziekenhuis heeft in principe geen invloed op de werkgelegenheid.

9. Van de rijksziekenhuizen lijkt een privatiseringsoperatie van de RPI – waartoe plannen zijn ontwikkeld en overleg gaande is – naar verhouding minder moeilijk. Als voorbeeldwerking en om ervaring op te doen zou daarom privatisering van de RPI het eerst verder aangepakt kunnen worden. Voornaamste, op te lossen knelpunt daarbij is de rechtspositie van het personeel.

3. PLANNING EN FINANCIERING IN DE GEZONDHEIDSZORG

3.1. Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV)

3.1.1. Het plan

Op 1 september 1979 is de gewijzigde Wet Ziekenhuisvoorzieningen (WZV) in werking getreden. De WZV regelt de procedure voor de planning en de bouw van ziekenhuisvoorzieningen c.q. inrichtingen ten behoeve van de intramurale gezondheidszorg. Het wettelijk planningssysteem kan als volgt worden samengevat. De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne geeft richtlijnen die bij het ontwerpen van plannen in acht genomen moeten worden. Het College voor Ziekenhuisvoorzieningen adviseert over deze richtlijnen. De Minister geeft vervolgens aan de provincie een aanwijzing om uitgaande van de richtlijnen een plan te ontwerpen.

Gedeputeerde staten maken een voorontwerp van plan, provinciale staten stellen op basis hiervan een ontwerpplan op. De Minister stelt, na ingewonnen advies van het College voor Ziekenhuisvoorzieningen, het provinciale ontwerpplan vast.

3.1.2. Verklaring en vergunning

De bouw van ziekenhuisvoorzieningen is niet toegestaan zonder toestemming van de Minister. Bouw houdt in dit verband onder meer in: (ver)bouw, uitbreiding, het aanbrengen van wijzigingen in bestemming, het in gebruik nemen en inrichten van gebouwen. De instelling die een bouwplan wil ontwikkelen, moet haar initiatief voorleggen aan de Minister. Deze beoordeelt, na advies van het provinciaal bestuur en het College voor Ziekenhuisvoorzieningen, of het hem voorgelegde initiatief past in een plan. Bij positieve beoordeling geeft de Minister een verklaring aan de instelling af.

In deze eerste fase wordt een bouwplan beoordeeld uit oogpunt van planning. In de volgende fasen wordt het voorgelegde bouwplan getoetst aan bouwkundig-functionele maatstaven. De vergunning om te mogen bouwen wordt aan de voor de laatste fase ingediende stukken verbonden. In alle fasen worden (algemeen) economische aspecten bij de beoordeling van de Minister betrokken, hetgeen o.a. toetsing aan een bouwplafond kan inhouden. Zie ook 3.1.5.

3.1.3. Voorzieningen van bovenregionale aard

In de vorm van een aanwijzing geeft de Minister aan provinciale staten opdracht een plan voor één of meer categorieën ziekenhuisvoorzieningen te ontwerpen. Tevens zal in de aanwijzing nadere mededelingen worden

gedaan over de ziekenhuisvoorzieningen van bovenregionale aard, zoals aanwezige academische en militaire ziekenhuizen, justitiële inrichtingen en super-specialismen. Zo mogelijk zullen capaciteit en lokatie van deze voorzieningen worden vermeld terwijl in de aanwijzing wordt aangegeven hoe deze voorzieningen in een regionaal ontwerpplan moeten worden opgenomen. Voor zover een plan betrekking heeft op academische en militaire ziekenhuizen of op justitiële inrichtingen stelt de Minister het plan vast in overeenstemming met de desbetreffende Minister.

3.1.4. *Pre-planperiode*

Hoewel de WZV is ingevoerd, zullen slechts geleidelijk (regionale) plannen voor ziekenhuisvoorzieningen tot stand komen. Toch zullen ook in provincies waar nog geen plan is vastgesteld (waaronder Brabant, en daarmee ten aanzien van de RPI), initiatieven tot bouw worden ontwikkeld. Ook voor de beoordeling van deze bouwinitiatieven geldt de verklaring- en vergunningprocedure. De bouwplannen worden in de pre-planperiode door de Minister niet aan de hand van een plan, maar op grond van «de behoefte» beoordeeld. De beleidsuitgangspunten die bij deze beoordeling worden gehanteerd zijn in grote lijnen identiek aan de richtlijnen, genoemd in 2.1.1.

3.1.5. *Het bouwplafond*

Het totaal van de bouwinvesteringen in de gezondheidszorg – welke via de kapitaalmarkt veelal onder overheidsgarantie gefinancierd worden – mogen het jaarlijks door het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne vastgestelde bouwplafond niet overschrijden. Voor 1982 bedraagt het bouwplafond f 695 mln. Regelmatig stelt het ministerie een meerjarig uitvoeringsprioriteitenplan op.

3.2. Het Wetsontwerp voorzieningen gezondheidszorg (WVG)

Met behulp van de WZV worden provinciale besturen in staat gesteld op hun eigen inzichten omtrent de toekomstige ontwikkelingen in de gezondheidszorg in het ontwerp-plan neer te leggen, rekening houdend met de specifieke regionale situatie.

De bedoeling is dat de WZV zal opgaan in de naar verwachting binnen afzienbare tijd in werking tredende Wet voorzieningen gezondheidszorg (WVG). Met betrekking tot de voorzieningen welke in de WVG tot de bemoeienis van het Rijk worden gerekend, zal door het opgaan van de WZV in de WVG het planningsregime geen aanmerkelijke veranderingen ondergaan. Dit betreft de voorzieningen academische ziekenhuizen, militaire ziekenhuizen en rijksinrichtingen, alsmede de voorzieningen voor het opnemen en behandelen van patiënten onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie in het kader van de uitvoering van een rechtelijke uitspraak.

3.3. De Wet tarieven gezondheidszorg (WTG)

Deze wet regelt globaal de prijsvorming (tarieven) van de voorzieningen op het terrein van de gezondheidszorg en op die wijze ook voor een belangrijk deel de exploitatie van de voorzieningen. Voor elke categorie van voorziening (algemene ziekenhuizen, psychiatrische inrichtingen, etc.) gelden aparte richtlijnen ten aanzien van de personele bezetting, afschrijving, rente, etc. Deze richtlijnen zijn bedoeld om te kunnen toetsen welke kosten *maximaal* in het tarief van een inrichting opgenomen kunnen worden en geven op die wijze het bedrijfseconomische plafond aan. Het tarief wordt

niet alleen bepaald door de richtlijnen, maar ook door de feitelijke investerings- en andere kosten en het aantal verpleegdagen. Het tarief is een verrekentariaf, waarvan de totaalopbrengsten periodiek worden vergeleken met de genormeerde totale kosten. Het verschil geeft dan aanleiding tot bijstelling – in positieve of negatieve zin – van het verrekentariaf.

Voor elke inrichting wordt een afzonderlijk tarief vastgesteld. Tariefvoorstellen komen tot stand op basis van onderhandelingen tussen verzekeraars en instellingen. Bij de tariefbepaling speelt het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG), ingesteld bij de WTG, een belangrijke rol. Het COTG beslist over al dan niet goedkeuren en vaststellen van tussen verzekeraars en instellingen overeengekomen tarieven. Ook stelt dit orgaan o.a. de richtlijnen vast inzake de hoogte, de opbouw en de wijze van berekenen van een tarief. De Minister van Volksgezondheid kan aanwijzingen voor richtlijnen geven. Deze keurt tevens de door het COTG vastgestelde richtlijnen goed.

4. DE RIJKS PSYCHIATRISCHE INRICHTING (RPI)

4.1. Omschrijving onderwerp

4.1.1. De voorziening

De RPI is een dienstonderdeel van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. De inrichting is een psychiatrisch ziekenhuis met 665 behandelplaatsen. De RPI vervult in de eerste plaats een regionale functie en in de tweede instantie een bovenregionale en een landelijke functie. Het ziekenhuis kent de volgende functionele eenheden.

	Aantal behandelplaatsen
1.1. Regionale kliniek voor acute opname, kortdurende behandeling (korter dan 6 maanden)	44
1.2. Regionale kliniek voor middellange behandeling (6 maanden—2 jaar), gedeeltelijk ook voor langdurig verblijf	162
1.3. Psycho-geriatrie	192
1.4. Neurosekliek voor groepsgewijze behandeling (middellange en langdurige behandeling)	57
1.5. Kliniek voor training in verhoging van persoonlijke effectiviteit (middellange en langdurige behandeling)	52
1.6. Polikliniek	p.m.
1.7. Daghospitaal	30
	537
2. Kliniek voor sterk gedragsgestoorden en/of agressieve psychiatrische patiënten (sga-patiënten)	24
3. Kliniek voor forensische-psychiatrie	p.m.

De regionale voorzieningen genoemd onder punt 1.4 en 1.5 zijn voor Nederland vrij specialistisch. De overige voorzieningen onder punt 1 zijn de gebruikelijke voor een algemeen psychiatrisch ziekenhuis.

In de forensische en sga-psychiatrie klinieken verblijven personen die wegens hun psychische toestand in huizen van bewaring, t.b.r.-instituten en algemeen psychiatrische ziekenhuizen niet zijn te handhaven. Naast

deze forensische patiënten uit geheel Nederland zijn er sga-patiënten uit geheel Zuid-Nederland. Een dergelijke patiëntenpopulatie komt qua samenstelling en omvang nergens anders in Nederland voor. Deze kliniek vervult daarmee een landelijke en bovenregionale functie. De verwijzende instanties – voornamelijk Ministerie van Justitie en t.b.r.-instituten – benadrukken dat de forensische afdeling onontbeerlijk is voor de opvang van justitiële patiënten.

De functies van de RPI zijn, uitgaande van het algemene gezondheidszorgbeleid dat gericht is op regionalisatie, ook op de volgende wijze aan te duiden:

1. regionale functie ten behoeve van opname en behandeling van psychiatrische patiënten, zowel klinisch als poliklinisch, alsmede dagbehandeling;
2. boven-regionale functie ten behoeve van sterk gedragsgestoorde en/of agressieve psychiatrische patiënten uit Zuid-Nederland;
3. een landelijke functie ten behoeve van patiënten die vanwege hun psychische toestand uit huizen van bewaring, t.b.r.-instituten en algemeen psychiatrische ziekenhuizen zijn overgeplaatst naar de RPI. Het betreft hier de forensisch-psychiatrische afdeling.

4.1.2. *Overheidsbemoediging*

Planning

De RPI kent in hoofdzaak regionale psychiatrische voorzieningen en valt als zodanig onder de werkingssfeer van de WZV. Vergeleken met andere (particuliere) inrichtingen heeft de RPI daarnaast een tweetal bijzondere voorzieningen op het gebied van de sga-patiënten en de forensische patiënten. Ten aanzien van deze voorzieningen functioneert de WZV (nog) niet volledig. Wel zijn – passend in het kader van de WZV – de volgende ontwikkelingen te signaleren.

Voor de bovenregionale verzorgingsgebieden Noord-Brabant en Limburg gaat de RPI de niet-forensische sga-patiënten opvangen. In principe zijn reeds 24 plaatsen voor behandeling van bedoelde patiënten toegezegd. (Er zijn plannen om in vier andere psychiatrische ziekenhuizen een sga-afdeling te stichten met elk 24 plaatsen.)

Met betrekking tot de forensische patiënten heeft de RPI zoals gezegd een landelijke taak. Ontwikkelingen rond eventuele regionale spreiding van deze patiënten bevinden zich in een embryonaal stadium. De planning van de forensische voorzieningen vindt dan ook nog niet plaats.

Financiering

De betrokkenheid van de overheid met de financiering is te onderscheiden in een tweetal aspecten: de (bouw)investeringen en de exploitatie. Ten aanzien van de exploitatie valt de RPI onder de WVG. Evenals bij de andere (psychiatrische) ziekenhuizen is het verpleegtarief van de RPI gekoppeld aan de kosten. Daar de RPI een dienstonderdeel is van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en ook van deze zijde richtlijnen gegeven worden inzake de exploitatie, is er sprake van een dubbele toetsing.

Momenteel wordt bezien of er afzonderlijke richtlijnen voor de sga- en forensische patiënten kunnen komen. Vooruitlopend op een definitieve vaststelling, is er al een «voorschot» op zo'n richtlijnverruiming verkregen. De financiering van de bouwinvesteringen voor de RPI geschiedt anders dan voor particuliere ziekenhuizen. Deze laatste instellingen lenen op de kapitaalmarkt. Indien er voor de RPI een investering plaatsvindt, drukt deze in beginsel op de begroting van de Rijksgebouwendienst (c.q. het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening). Het Rijk financiert deze investeringen à fonds perdu. Daar de investeringen via de Rijksgebouwendienst lopen doen zich voor de RPI een tweetal problemen voor. De Rijksgebouwendienst stelt de prioriteiten vast van investeringsprojecten.

De RPI moet dus in tegenstelling tot particuliere ziekenhuizen voor wat betreft bouwinvesteringen concurreren met andersoortige projecten. Daarnaast bepaalt de Rijksgebouwendienst óók de volgorde van uitvoering van de fasen van een goedgekeurd bouwproject en de voorwaarden waaronder opdrachten worden verstrekt. In beide gevallen kan de besluitvorming van deze dienst botsen met een slagvaardig beleid van de RPI.

Strikt genomen vallen de investeringen van de RPI onder de prioriteitstelling van het bouwplafond. Hierdoor worden deze investeringen qua prioriteitstelling dubbel getoetst. De laatste jaren echter zijn de meeste verbouwingsinvesteringen ten behoeve van de RPI buiten het bouwplafond gehouden.

Productie

Onder het productieproces wordt hier verstaan de behandeling van patiënten. Het beleid inzake opname en behandeling wordt door de directie van de RPI praktisch zelf bepaald, binnen de algemeen geldende regels die het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en de geneeskundige inspectie hanteren. Deze betreffen in het bijzonder de kwaliteitsbewaking.

Beleidsvoering ten aanzien van behandeling – waartoe de noodzaak evident is gezien de ontwikkelingen van de laatste jaren binnen de psychiatrie – is sterk afhankelijk van de mogelijkheid tot het doelmatig kunnen inzetten van produktiemiddelen zoals personeel en materieel en van huisvestingsmogelijkheden. Juist ten aanzien van deze elementen is de instelling gebonden aan bemoeienis van een aantal departementen. Deze bemoeienis is als volgt samen te vatten (zie ook tabel 1).

- Volksgezondheid en Milieuhygiëne: de RPI is een dienstonderdeel;
- Binnenlandse Zaken: formatie en functiewaardering;
- Financiën: werkzaamheden ten behoeve van kredietopening voor diverse uitgaven en beheer onroerend goed door Domeinen;
- Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening: bouw en bouwkundig onderhoud.

In de ontwikkeling die de RPI de mogelijkheid moet geven zelfstandiger te opereren worden onder andere voorbereidingen getroffen om de salarisadministratie zelf uit te voeren, kunnen binnen het budget zelfstandig materiële uitgaven gedaan worden en accepteren het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en het Ministerie van Binnenlandse Zaken de personeelsformatie volgens de richtlijnen van de COTG.

4.1.3 Motieven overheidsbemoeienis

De RPI werd in 1918 door het Rijk gesticht als psychiatrische voorziening voor moeilijk te plaatsen patiënten vanuit geheel Nederland. Dit betrof o.a. een grote categorie «rand-sociale» mensen. Artikel 10, eerste volzin van de krankzinnigenwet stelt:

«In de verpleging, zowel van de krankzinnigen, wier onderhoud komt ten laste van de Rijk, als van hen, wier plaatsing in een krankzinnigengesticht door de daartoe bevoegde rechter in strafzaken, overeenkomstig artikel 37, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, wordt gelast, wordt voorzien hetzij door inrichting van één of meer rijksgestichten, hetzij door overeenkomsten met de besturen van andere gestichten».

Door de invoering van de volksverzekering AWBZ doet zich niet langer het probleem voor van de plaatsing van armlastige patiënten. Een rijksinrichting is om deze reden niet meer nodig.

Een van de kenmerken van de RPI is de forensische afdeling, waarin ook sga-patiënten verblijven. Het beleid is erop gericht te zijner tijd de forensische patiënten en binnenkort sga-patiënten over meerdere inrichtingen – waaronder de RPI – te verspreiden. Voor deze groepen patiënten zijn momenteel besprekingen gaande om de richtlijnen te verruimen. De richtlijnen zijn dan in principe ook voor andere inrichtingen toe te passen. Een dergelijke ontwikkeling kan tot gevolg hebben dat voor met name de forensische patiënten de noodzaak verdwijnt van een rijksinrichting als laatste «vangnet».

4.2. Bedrijfseconomisch onderzoek

4.2.1. Vergelijking van kosten

Daar de RPI onder het regime van de WTG valt, is de inrichting in de systematiek van het proces van prijsvorming voor vergelijkbare instituten opgenomen. Een vergelijking met de kosten van soortgelijke, particulier verstrekte voorzieningen is daarom in principe mogelijk. In zoverre de inrichting ook taken vervult op bovenregionaal en zelfs landelijk niveau is er voor een zinvolle vergelijking te weinig kwantificeerbaar vergelijkingsmateriaal aanwezig. Wel kan zéér in het algemeen over vergelijking van kosten het volgende worden opgemerkt.

Uit het Basisonderzoek Kostenstructuur Ziekenhuizen uit de jaren zeventig is gebleken dat er kostenverschillen zijn tussen gemeentelijke en provinciale overheidsziekenhuizen en particuliere ziekenhuizen, welke samenhangen met de beheersvorm. Het volgende overzicht is aan genoemd onderzoek ontleend¹.

Personeelskosten per verpleegdag

– Ten aanzien van de personeelsbezetting per 100 bedden kan worden geconcludeerd, dat deze lager is in de overheidsziekenhuizen (ongeveer 10 personeelsleden per 100 bedden).

– De salarissen (excl. sociale kosten) per verpleegdag zijn in de overheidsziekenhuizen per saldo lager. Er is een verlagend effect van de veel lagere personeelsbezetting en een kleiner verhogend effect van de hogere salarisseniveaus per personeelslid in de overheidsziekenhuizen.

De sociale kosten per verpleegdag zijn in de overheidsziekenhuizen veel hoger, vooral vanwege de AOW-premieregelingen en de verschillen in pensioenregeling. Per saldo zijn in de overheidsziekenhuizen de salarissen (inclusief sociale kosten) significant hoger.

De totale personeelskosten per verpleegdag zijn in de overheidsziekenhuizen hoger. Dit verschil is echter niet significant.

Rente en afschrijving per verpleegdag

– De rente per verpleegdag in de overheidsziekenhuizen is hoger, hetgeen mede samenhangt met de wijze van geldverstrekking door de gemeenten.

– In de overheidsziekenhuizen zijn gemiddeld genomen de investeringen per bed hoger (bij de RPI is dit niet zo).

De rente en afschrijvingskosten zijn in de overheidsziekenhuizen dus hoger.

4.2.2 Kosten verbonden aan planning, financiering en productie/beheer

In tabel 1 wordt een zeer globale indicatie gegeven van de (kosten van de) menskracht van de RPI en de departementen die niet meer nodig zou(den) zijn indien de RPI een geprivatiseerde instelling wordt. Deze raming staat los van de kosten van menskracht voor de overheid welke voortvloeien uit de uitvoering van de WZV en WTG met betrekking tot de RPI.

Een deel van de kosten volgens tabel 1 zal aanwezig blijven indien de RPI een particulier ziekenhuis is. Te denken valt aan de kosten voor accountantscontrole en uitvoeringscontrole bij bouw en verbouw.

Een ander deel van de kosten van tabel 1 zijn kosten welke verbonden zijn aan de extra, directe overheidsbemoeienis met de RPI. Deze kosten zijn moeilijk te traceren. De veronderstelling dat deze de helft vormen van het totaal van het in tabel 1 opgenomen bedrag, lijkt plausibel.

¹ Het Basisonderzoek Kostenstructuur Ziekenhuizen is in 1974–1976 door het Nationaal Ziekenhuis Instituut (NZI) verricht op basis van gegevens van 1971.

Deze situatie kan intussen verouderd zijn door o.a. de invoering van een c.a.o. voor het ziekenhuispersoneel. Recentere gegevens zijn niet voorhanden. Het NZI is wel bezig met een actualisering.

Naast deze «direct» vermijdbare kosten zijn er waarschijnlijk ook nog «indirect» vermijdbare kosten. In het laatste geval kan men denken aan de minder grote slagvaardigheid als gevolg van de vele «schijven» waarover besluiten moeten lopen. In het recente verleden heeft dat er bijvoorbeeld toe geleid om een extra «tussen-investering» uit te moeten voeren van ± f 100 000. Het totaal van de indirect vermijdbare kosten is zonder nader onderzoek niet te bepalen en daarom op PM te stellen.

Uit tabel 2 blijkt de vrij complexe financiële relatie met de overheid. De ontvangsten van de RPI en de exploitatieuitgaven worden geboekt op de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Het verschil tussen deze grootheden wordt met name veroorzaakt door de volgende factoren. In de «Ontvangsten» (van de RPI, ofwel in de verpleegtarieven, zie regel 4 van tabel 2) zijn verdisconteerd:

- de rente- en afschrijvingskosten van de bouwinvesteringen. Deze component verklaart het verschil voor globaal 80%;
- «overhead-kosten» welke veelal niet de feitelijke maar de gecalculeerde kosten zijn. Te noemen zijn kosten voor accountantsdiensten, rechtspositionalen-uitgaven, verzekeringen, personeelsbeleid, juridische zaken e.d. Deze kosten bedragen ± 20% van het verschil.

De diensten waar de «overhead-kosten» verband mee houden worden bij een particulier ziekenhuis door de marktsector verricht of door de inrichting zelf. Bij de RPI door de dienstonderdelen van de diverse departementen. Deze kosten(soorten) komen niet op de uitgavezijde van de RPI voor (zie regel 1a, van tabel 2), maar worden versluierd gedragen door de Ministeries van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, van Binnenlandse Zaken en van Financiën. De onderhavige kosten, die dus voor de departementen uitgaven inhouden, zijn in tabel 2 opgenomen onder regel 2. Het zijn «calculatorische» uitgaven. De feitelijke uitgaven welke praktisch niet te bepalen zijn, kunnen hoger of lager uitvallen.

Samenvattend.

De kosten van de overheidsbemoeienis met de RPI bestaan uit een drietal belangrijke componenten (tussen haakjes de geschatte bedragen in 1982 in mln. guldens).

1. Menskracht (± 0,25)
2. «Overhead»-kosten (± 1,2)
3. Investeringskosten (6)

De kosten onder (2) overlappen voor een deel de kosten onder (1). Verder kan gesteld worden dat de directe overheidsbemoeienis met de RPI per jaar (1982) f 135 000 + PM aan extra, «vermijdbare» kosten met zich brengt.

4.3. Termen voor privatisering

Op grond van het voorgaande zijn de volgende argumenten voor privatisering aan te geven.

1. Het eerste motief voor oprichting van de RPI – het kunnen plaatsen van armlastige patiënten – is door de invoering van de AWBZ achterhaald.

Het tweede motief voor het voortbestaan van een rijksinrichting, namelijk het kunnen plaatsen van forensische (en in mindere mate voor sga-patiënten) behoeft niet te blijven opgaan. Indien voor deze patiënten adequate tariefriichtlijnen zijn ontwikkeld, is immers ook in andere inrichtingen een verantwoorde zorg mogelijk. Particuliere inrichtingen zullen dan eerder de verantwoordelijkheid voor dit type patiënten op zich willen nemen. Een voorwaarde is wel dat tussen de verwijzende justitiële instanties en particuliere inrichtingen contractuele afspraken moeten worden gemaakt om op die wijze de opname van de forensische patiënten veilig te stellen.

2. De rijksoverheid heeft, of verkrijgt binnenkort middels de WZV, WVG en WVG voldoende instrumenten om voorzieningen van specifieke boven-regionale en landelijke aard te ontwikkelen en in stand te houden. Een rechtstreekse rijksbemoeienis met een ziekenhuis ter verzekering van een bepaalde voorziening is zodoende niet nodig. Continuering van een directe bemoeienis heeft overigens de situatie tot gevolg dat het Rijk die de uiteindelijke verantwoordelijkheid heeft voor de uitvoering van de genoemde wetten daarbij zelf ook partij is. Een dergelijke situatie is als ongewenst aan te merken.

3. De «extra» overheidsbemoeienis belemmert een slagvaardig management. Dat is vooral het geval met betrekking tot de investeringen. De knellende banden – welke meer kunnen knellen in tijden van overheidsbezuinigingen – van de Rijksgebouwendienst doen zich hier voelen.

4. Indien de RPI verantwoord wil blijven functioneren zijn omvangrijke bouwinvesteringen nodig in de orde van $\pm$ 80 mln. De kaspositie van het Rijk, c.q. de druk op het financieringstekort wordt bij uitvoering van de investeringen gedurende enkele jaren vergroot.

4.4 Uitwerking Privatisering

4.4.1. Organisatorische opzet van de geprivatiseerde voorziening

Het is in Nederland verboden om een instelling voor gezondheidszorg te exploiteren die het maken van winst tot doel heeft. Daarom wordt de keuze uit de privaatrechterlijke samenwerkingsvormen of rechtspersonen beperkt tot de stichtingsvorm of de verenigingsvorm. Bestuurlijk zijn aan beide vormen voor- en nadelen verbonden. In de gezondheidszorg is de stichtingsvorm voor ziekenhuizen gebruikelijk. Een dikwijls vermeld bezwaar tegen de stichting is de ondemocratische structuur. Zowel een vereniging als een stichting leent zich tot democratisering (zie ook de brief Democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen van de vice-minister-president aan de Tweede Kamer, dd. 5 november 1980).

Voor de overige privatiseringsaspecten lijkt de keuze voor een vereniging of een stichting betrekkelijk indifferent. In het nu volgende zal er als privatiseringsvariant van uitgegaan worden dat de RPI een particuliere stichting wordt die qua vorm (in hoofdlijnen) identiek is aan de doorsnee particuliere ziekenhuizen.

4.4.2. Functionele reductie van de overheidsbemoeienis

De inrichting zal evenals alle andere particuliere instellingen voor gezondheidszorg wat betreft planning, financiering en produktie vallen onder het regime van de eerder genoemde wettelijke regelingen. De toepassing van deze wettelijke regelingen impliceert dat de overheid bemoeienissen heeft met de RPI, echter op dezelfde wijze als met andere instellingen. Alle niet op wetgeving berustende overheidsinvloeden behoren bij volledige privatisering tot het verleden.

Organisatorische inpassing in het ministerie als dienstonderdeel is niet meer aan de orde, de RPI wordt een zelfstandige inrichting. Door het wegvallen van de overheidsinvloed, onder andere in het bestuur, zal om de opname van forensische patiënten zeker te stellen, de Minister van Justitie met de RPI een overeenkomst dienen te sluiten.

De functionele reductie wordt schematisch weergegeven in fig. 1.

FIGUUR 1

	Planning	Financiering	Productie
Geconsolideerde markt	X X X regionale taken bovenregionale landelijke taken	X X X	X X X
Contract			
Gereguleerde markt			
«Grant» markt			
Vrije markt			

Toelichting

Als vormen van overheidsbemoeienis zijn de functies planning, financiering en productie onderscheiden. De gradaties waarin de bemoeienis van de overheid met betrekking tot deze functies tot uiting komt zijn in de volgende markttypen (mate van concurrentie) weer te geven.

- de geconsolideerde markt waarbij de drie functies door de rijksoverheid worden uitgeoefend;
- het contract, waarbij het Rijk financiert en distribueert en de productie uitbesteedt;
- de gereguleerde markt, waarbij de private sector de functies uitoefent en de overheid zich via regelingen de bevoegdheid toekent te interveniëren;
- de «grant-market», waarbij de overheid bijdragen beschikbaar stelt en de particuliere sector produceert en distribueert;
- de «vrije-markt», zonder overheidsbemoeienis.

4.4.3. Financiële effecten, overheid, RPI en collectieve lasten

Privatisering van de RPI houdt voor het Rijk een aantal effecten in.

1. De uitgaven- en middelenbegroting van de diverse departementen dalen met de uitgaven(soorten) zoals vermeld in tabel 2. Of dit per saldo een budgettair nadeel of voordeel betekent, is afhankelijk van de feitelijke «overhead-kosten» welke verdisconteerd zijn in de verpleegtarieven. Bepaling daarvan is echter ondoenlijk.

2. Een deel van de overheadkosten houdt verband met te vermijden «bemoeikosten». Op de departementen bedragen deze ± f 100 000 per jaar. Daar deze kosten sterk versnipperd zijn (zie tabel 1), is deze reductie in de praktijk moeilijk te realiseren. Per saldo lijkt privatisering globaal – in

verband met investeren à fonds perdu en de ontvangsten daarvoor in het verpleegtartief voor rente en afschrijving – over een langere periode bezien voor het Rijk min of meer budgettair neutraal te zijn. Er treedt evenwel een ander belangrijk budgettair voordeel op. De steeds terugkerende «piek-uitgaven» voor de financiering van investeringen komen niet langer ten laste van de rijksbegroting, daar deze financiering in geval van een geprivatiseerde RPI via de kapitaalmarkt gaat lopen. Gezien het op stapel staande investeringsprogramma betekent afstoting van de RPI de komende jaren een budgettaire verlichting van ± f 80 mln.

Voor de RPI geldt dat bij opheffing van de directe overheidsbemoeienis de volgende kostenveranderingen kunnen optreden.

1. De uitgaven- en ontvangsten(soorten) van tabel 2 gaan globaal genomen de exploitatierekening van de RPI zelf uitmaken. Bij twee kosten soorten kunnen zich wijzigingen voordoen te weten bij de «overhead-kosten» en de investeringskosten. Daar de «overhead-kosten» vaak het karakter hebben van «rekenkosten» en versluierd over een aantal departementen verdeeld worden, is moeilijk vast te stellen of deze(veel) hoger of lager zullen uitkomen.

De in het verpleegtartief tot uiting komende rentekosten van de investeringen zullen vermoedelijk hoger uitkomen. Daar de investeringen nu à fonds perdu geschieden wordt een rekenrente gebruikt die veelal iets lager is dan de van toepassing zijnde marktrente, die overigens op zijn beurt in de regel iets hoger is dan de rente op overheidsleningen.

2. Er kunnen enige te vermijden «bemoeikosten» wegvallen in de vorm van een zeer beperkte reductie in menskracht.

3. Het kan mogelijk zijn dat in de lijn van de uitkomsten van het Basis-kostenstructuuronderzoek (zie ook 4.2.1) de RPI iets goedkoper gaat functioneren.

4. De veranderde rechtspositie van het personeel brengt waarschijnlijk met zich mee dat hiervoor overgangskosten gemaakt moeten worden. (zie ook 4.4.5).

Bij voorbaat, zo moet de conclusie zijn, is niet te bepalen of door privatisering feitelijke kostenbesparingen – of verhoging – bij de RPI optreden. Wel lijkt het aannemelijk dat deze verschillen beperkt zullen zijn.

Het afstoten van de RPI heeft tot gevolg dat uitgaven en ontvangsten ten behoeve van de exploitatie niet langer op de rijksbegroting voorkomen. De collectieve uitgaven veranderen daardoor op zich niet, daar de omvang van de primaire financieringsbedragen (hoofdzakelijk ten laste van de sociale ziektekostenverzekeringen) gelijk blijft. Of naast de besparing van de te vermijden bemoeikosten (± f 135 000 + PM) de collectieve uitgaven iets afnemen uit hoofde van de exploitatie nadat de RPI is geprivatiseerd valt moeilijk te bepalen.

In geval van privatisering zullen de bouwinvesteringen van de RPI onder het bouwplafond moeten vallen. Indien het bouwplafond gelijk blijft, treedt er ten opzichte van de situatie waarbij de RPI een rijksziekenhuis blijft en niet aan het bouwplafond gebonden is een besparing op in de collectieve lasten. Uitgaande van het investeringsplan voor de RPI van ± f 80 mln. bedraagt deze macro-besparing die zich dan voordoet in de exploitatiesfeer (lagere afschrijvingen, rente, verrichtingen e.d.) f 10 à f 15 mln.

4.4.4. *Werking markt*

In de gezondheidszorg is geen sprake van een ongestoorde prijsmededinging. Er kan dan ook niet gesteld worden dat privatisering van de RPI invloed zal hebben op de werking van de markt. De omvang van het gebruik van de voorziening zal niet veranderen.

4.4.5. *Rechtspositie, inkomensverdeling en werkgelegenheid*

De verschillen in rechtspositie tussen personeel, werkzaam in een overheidsziekenhuis en particulier ziekenhuis, zijn nog steeds onderwerp van onderzoek. Volstaan wordt daarom hier met het aangeven van de belangrijkste verschillen.

Primaire arbeidsvoorwaarden

Voor het ziekenhuispersoneel in dienst van een particulier ziekenhuis bestaat een c.a.o. Voor verpleegkundigen bestaat daarbij het systeem van een zestal (bruto) salarisschalen. Voor de overige categorieën zijn in de c.a.o. nog geen salarisschalen opgenomen. Wel geeft de Nationale Ziekenhuisraad adviessalarissen voor deze groepen van personeel. De indruk bestaat dat deze adviezen in het algemeen worden opgevolgd.

Ook voor de overheidsziekenhuizen zijn er voor verpleegkundigen afzonderlijke salarisschalen. Deze schalen komen praktisch overeen met die van de c.a.o.-ziekenhuiswezen. Het overige personeel in de overheidsziekenhuizen wordt volgens de geldende procedures ingeschaald op een passend geacht niveau. Het COTG hanteert voor de richtlijnen de salarisschalen welke voor de verpleegkundigen gelden en voor de overige categorieën de adviessalarissen zoals opgesteld door de Nationale Ziekenhuisraad.

Secundaire arbeidsvoorwaarden

De secundaire arbeidsvoorwaarden zijn voor het personeel van particuliere ziekenhuizen op een aantal punten iets (on)gunstiger. In het geheel genomen is het Ministerie van Binnenlandse Zaken van oordeel dat de secundaire arbeidsvoorwaarden van het personeel in rijksziekenhuizen iets slechter is. Dit komt met name door de ziektekostenregeling en de aanwezigheids- en bereikbaarheidsdienst. Of voor de gemeente- en provinciale ziekenhuizen dit nadeel opgaat, is niet bekend. In geval van (ongewenst) ontslag kan gesteld worden dat de regels van het ambtenarenregelement enigszins gunstiger zijn dan de regels die van toepassing zijn voor het personeel in dienst van een particulier ziekenhuis.

Pensioen

Personeel dat werkzaam is bij een particulier ziekenhuis neemt deel in het PGGM-pensioenfonds. De PGGM-pensioenregeling is over het geheel genomen gelijk te stellen aan dat van het ABP. Bij een overgang van het ABP naar de PGGM (en andersom) doet zich een pensioenbreuk voor. Deze is minder ingrijpend dan indien een van de fondsen geen welvaartsvast pensioen zou kennen. Er is een aantal jaren overleg gaande tussen de PGGM en het ABP om een oplossing te vinden voor de problematiek van de pensioenbreuk. Niet bekend is op dit moment op welke termijn voorstellen voor een oplossing voor deze problematiek verwacht kunnen worden.

Inkomensverhoudingen

Zolang een ziekenhuis binnen de richtlijnen blijft, kan men bepaalde groepen en/of personen een hoger salaris toekennen dan in een ander ziekenhuis. Ter illustratie kan vermeld worden dat de directie van de RPI en de daar werkzame psychiaters een lager salaris genieten dan in een vergelijkbare inrichting.

Uitgaande van niet-concurrentieverhoudingen tussen overheids- en particuliere ziekenhuizen geldt in grote lijnen dat de brutosalarissen gelijk zijn. Onder meer doordat de overheid de gehele AOW-premie voor haar rekening neemt en voor een aantal sociale risico's eigen risicodragers zijn, zijn de netto-salarissen bij overheidsziekenhuizen hoger dan in particuliere ziekenhuizen. Indien men bij privatisering ernaar wil streven om de nettosalarissen van het personeel gelijk te doen blijven, zal het gevolg zijn dat de loonkosten voor zo'n ziekenhuis zullen oplopen. In principe is het

COTG niet ongenegen om deze hogere kosten voor een ziekenhuis tijdelijk op te laten vangen in de verpleegtarieven. Overigens is bij privatisering aan de onderhavige netto-netto-problematiek voor het personeel een nadeel verbonden. Ten eerste gaat in principe personeel dat op het bruto-maximumsalaris staat er netto op achteruit.

Ten tweede zal personeel dat nog niet op het maximum is, een lager netto-eindsalaris gaan kennen.

Werkgelegenheid

In het algemeen kan worden gesteld dat de werkgelegenheid in de gezondheidszorg afhankelijk is van de personeelsrichtlijnen van het COTG. Elk jaar wordt in het kader van het Financieel Overzicht van de Gezondheidszorg (een bijlage bij de begroting van Volksgezondheid en Milieuhygiëne) bepaald of deze richtlijnen verruimd kunnen worden.

De juridische status van een ziekenhuis heeft in principe zodoende geen invloed op de werkgelegenheid. Een verschil doet zich in de praktijk toch voor. Verwezen wordt hier naar de in 4.2.1 opgenomen conclusies van het onderzoek Bijzondere Kostenstructuur Ziekenhuizen. Door privatisering van de RPI treedt er (theoretisch) een verschuiving op van werkgelegenheid van de departementen naar de RPI en enkele private ondernemingen (advocatenkantoor, accountants en verzekeringen) die verband houdt met de rijksbemoeyenis. (Zie ook tabel 2 en 4.2.2). De werkgelegenheid verbonden aan de «vermijdbare» rijksbemoeyenis verdwijnt ($\pm 1,5$ mens). De conclusie kan zijn dat de algehele werkgelegenheid door afstoting van de RPI niet negatief beïnvloed wordt.

5. ACADEMISCHE ZIEKENHUIZEN

5.1. Inleiding

De taak en werkwijze van academische ziekenhuizen en de positie ervan ten opzichte van de Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en Volksgezondheid en Milieuhygiëne zijn in het recente verleden reeds bij herhaling onderwerp geweest van studies, rapporten en overleg tussen de betrokken instellingen, tussen de betrokken bewindspersonen en tussen de bewindspersonen en de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Te verwijzen valt in dit verband naar de rapporten «De onderlinge afstemming van academische en niet-academische ziekenhuizen (rapport-Weeda Staatsuitgeverij, 1980), «De plaats van de academische ziekenhuizen» (Coördinatiegroep ziekenhuizen, universiteiten, faculteiten, Bureau Academische Ziekenhuizen, Utrecht, 1980) en de brief aan de Tweede Kamer inzake taak en positie van de academische ziekenhuizen (zitting 1980–1981, nr. 16541).

In december '81 is tussen de Ministers van Onderwijs en Wetenschappen en Volksgezondheid en Milieuhygiëne besloten gezamenlijk een procedure te ontwikkelen voor de aanpak van knelpunten zoals in de genoemde stukken zijn vermeld. Knelpunten die met name optreden indien men de onderscheiding tussen de gezondheidszorgtaken enerzijds en onderwijs- en onderzoektaken anderzijds, als uitgangspunt neemt (zie hiervoor de brief van 19 mei 1982 aan de Tweede Kamer van de Ministers van Onderwijs en Wetenschappen en Volksgezondheid en Milieuhygiëne). Momenteel wordt een Projectorganisatie Academische Ziekenhuizen (PAZ) ingesteld met als taak het adviseren over knelpunten en het begeleiden van de uitvoering van de deeladviezen en het eindadvies.

Het lijkt niet zinvol om ten behoeve van het onderhavige onderzoek de beleidsverwikkelingen rond de academische ziekenhuizen nogmaals uitvoerig te beschrijven. Volstaan wordt hier met een beperkt schematisch overzicht waarbij de «leidraad» van het privatiseringsonderzoek wordt gevolgd. Daarnaast zal bezien worden of de (algemeen) te trekken conclusies ten aanzien van de RPI ook in hoofdlijnen opgaan voor de academische ziekenhuizen.

De motieven voor privatisering – tot uiting komend in de eerder vermelde leidraad – leidt noodzakelijkerwijs tot een andere aanpak dan die welke in het (ontwerp-)convenant voor de PAZ naar voren komt. Wel is er in de taakopdracht voor de PAZ een ingang aan te wijzen voor de privatiseringsgedachte. Deze is gelegen in een tweetal geconstateerde knelpunten waarover de PAZ moet adviseren, te weten

- het ontbreken van een op de taken afgestemd instrumentarium ten behoeve van het door de besturen en de directies van academische ziekenhuizen te voeren interne beheer en beleid;
- de grote afhankelijkheid van het academisch ziekenhuis ten opzichte van de faculteit der geneeskunde en de rijksoverheid bemoeilijkt een adequaat en slagvaardig beleid en contact met de rest van het veld der gezondheidszorg.

5.2. Omschrijving onderwerp en overheidsbemoeienis

5.2.1. De voorziening en juridische status

Het academisch ziekenhuis is een algemeen ziekenhuis, dat als zodanig in zijn geheel verbonden is aan een universiteit ten behoeve van het wetenschappelijk geneeskundig onderwijs en onderzoek. (Wet op het wetenschappelijk onderwijs). Een academisch ziekenhuis heeft naast lokale en regionale functies in de (intramurale) gezondheidszorg een topreferentiefunctie te vervullen. Daarnaast heeft een academisch ziekenhuis functies op het gebied van onderzoek en onderwijs. De taken die worden verricht binnen een academisch ziekenhuis zijn in overeenstemming met vorengenoemde functies te onderscheiden in taken op gebied van patiëntenzorg, onderzoek en onderwijs.

Met de Wet op het wetenschappelijk onderwijs hebben de academische ziekenhuizen vanaf 1969 een aparte rechtspersoonlijkheid gekregen. Voorheen waren deze ziekenhuizen onderdeel van de universiteiten. Er zijn drie soorten van academische ziekenhuizen, te weten een academisch ziekenhuis verbonden aan een rijksuniversiteit, gemeente-universiteit of bijzondere universiteit. Bestuur en inrichting van een ziekenhuis zijn afhankelijk van het soort ziekenhuis. In de Wet op het wetenschappelijk onderwijs is een en ander voor de drie soorten ziekenhuizen op een aparte manier geregeld. Het meest gecompliceerd lijkt de situatie rond het academisch ziekenhuis bij de gemeentelijke universiteit van Amsterdam waar sprake is van een extra gemeentelijke bemoeienis.

Ten aanzien van de uitoefening van de functies onderwijs, onderzoek en patiëntenzorg ook in relatie tot de bemoeienis van het Rijk, planning en financiering zijn er tussen de verschillende soorten van academische ziekenhuizen geen belangrijke verschillen.

Het personeel van de academische ziekenhuizen verbonden aan een rijksuniversiteit is ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 1929. Voor het personeel van ziekenhuis bij de gemeente-universiteit van Amsterdam stelt de gemeente eveneens nadere voorschriften vast. Voor het personeel van de academische ziekenhuizen bij de bijzondere universiteiten stellen de besturen regelen op met betrekking tot financiële en overige rechtspositie van het personeel.

5.2.2. Planning

De academische ziekenhuizen vallen niet, zoals de overige ziekenhuizen, onder het regime van de WZV. De plannende instanties (met name de provincies) houden volgens die wet bij hun planning rekening met deze ziekenhuizen voor zover de Ministers van Onderwijs en Wetenschappen en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne hun daarbij omtrent de rol van de academische ziekenhuizen mededeling hebben gedaan. Ligt de rol van de academische ziekenhuizen inzake de te plannen voorzieningen niet vast,

dan kunnen ongecoördineerde, zelfs ongewenste ontwikkelingen het gevolg zijn. Zo vindt er momenteel geen of onvoldoende geïntegreerde afweging plaats van voorzieningen in academische en niet-academische ziekenhuizen. Overigens geldt voor de academische ziekenhuizen wel de beddennorm.

Het beleidsuitgangspunt is om te zijner tijd de academische ziekenhuizen onder de vigore van de WZV en later de WVG te brengen. Een complicerende factor zal steeds blijven dat de planning naast de behoefte op de regionale gezondheidszorg óók moet zijn afgestemd op de meerjarenramingen van de universiteit inzake onderwijs en onderzoek.

Voor de bouw van academische ziekenhuizen geldt globaal de volgende procedure. De bouwinvesteringen worden getoetst aan randvoorwaarden en regels zoals door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen zelf gesteld. Besluiten omtrent bouw worden genomen in interdepartementaal overleg tussen de Ministers van Financiën, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Onderwijs en Wetenschappen en Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

5.2.3. *Financiering*

De investeringen in de bouwsfeer geschieden volgens een min of meer vast meerjarenschema en komen steeds à fonds perdu ten laste van de onderwijsbegroting. Het financieel toetsingskader vormen de begroting en meerjarenraming waarvan de bepaling van de omvang primair tot de beleidsverantwoordelijkheid behoort van de Minister. Daar budgettair gezien de bouwinvesteringen moeten concurreren met andere rijksuitgaven met name die van Onderwijs en Wetenschappen zelf, geldt er voor de academische ziekenhuizen een eigen bouwplafond. De onderhavige bouwinvesteringen vallen niet onder het algemene bouwplafond (zie ook 3.1.5). Er wordt zodoende in de gezondheidszorg in feite gewerkt met twee bouwplafonds. Het beleidsuitgangspunt houdt in dat de bouwinvesteringen voor de academische ziekenhuizen in de toekomst gefinancierd moeten worden via de kapitaalmarkt en onder het algemene, dan te verhogen algemene bouwplafond moeten gaan vallen.

De academische ziekenhuizen zijn ingepast in de WTG. Er zijn echter nog geen richtlijnen opgesteld. Wel is het COTG onlangs gevraagd om op korte termijn met voorlopige richtlijnen voor de tariefstelling te komen. Er zijn drie belangrijke factoren aan te wijzen voor deze huidige, onbevredigende situatie:

- de toerekening van kosten naar patiëntenzorgtaken en onderwijs/onderzoektaken is onvoldoende mogelijk;
- het ontbreken van voldoende onderbouwende normen voor de toerekening van de exploitatiekosten;
- manco's op het terrein van de bedrijfsvoering.

Het gevolg is dat er slechts een beperkte relatie is tussen de kosten van de patiëntenzorg en de middelen die daarvoor via het tarief ter beschikking komen. Deze situatie wordt nog versterkt doordat de rijksbijdrage voor de onderwijs- en onderzoekaak niet is vastgesteld op basis van de reële kosten. De kostenplaatsen voor de drie taken van een academisch ziekenhuis zijn kortom momenteel niet traceerbaar.

Het tarief is voor alle academische ziekenhuizen gelijk en in oorsprong gebaseerd op dat van een «topziekenhuis». Dit heeft o.a. tot gevolg dat er een component in het tarief aanwezig is voor rente en afschrijving van de investeringen. Deze component is echter niet gelijk aan de feitelijke rente en afschrijvingskosten.

5.2.4. *Productie*

De beleidsvoering van een academisch ziekenhuis – inmiddels uitgegroeid tot een instelling die met een complexe, grote onderneming is te vergelijken – is sterk afhankelijk van de mogelijkheid tot het doelmatig kunnen inzetten

van produktiemiddelen als personeel en materieel en van huisvestingsmogelijkheden. Het ontbreekt binnen de academische ziekenhuizen echter aan een op de taken afgestemd instrumentarium waarmee de besturen en directies van de academische ziekenhuizen het interne beheer en beleid op de gewenste wijze kunnen voeren. Daarnaast ontbreekt het aan adequate overlegstructuren met het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en diens adviesorganen en met de regionale gezondheidszorg. Verder kan worden opgemerkt dat er structurele onvolkomenheden zijn in de relatie tussen academische ziekenhuizen en de universiteit (faculteit der geneeskunde) als gevolg van de vergaande bestuurlijk-organisatorische en personele verwevenheid. Hierdoor ontstaat het risico van een onevenwichtige en ondoorzichtige afstemmingsprocedure tussen patiëntenzorg en universitair onderwijs en onderzoek.

5.3. Motieven overheidsbemoeienis

In voorhanden zijnde stukken komt geen duidelijk aanwijsbare reden naar voren waarom academische ziekenhuizen een rijksstatus – of vergelijkbare – moeten hebben. Er lijkt vooral sprake te zijn van een historisch gegroeide situatie, waarbij de universiteiten vroeger veelal een binding hebben gezocht met gemeenteziekenhuizen. De stelling is te verdedigen dat de activiteiten ten behoeve van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek evengoed mogelijk zijn in geprivatiseerde ziekenhuizen. Of zelfs effectiever verricht kunnen worden doordat wanneer hiervoor met een particulier ziekenhuis contracten (zie ook 5.6) worden afgesloten er vermoedelijk een rationelere afweging plaatsvindt.

5.4. Bedrijfseconomisch onderzoek

In grote lijnen is het zelfde beeld te schetsen als in het desbetreffende hoofdstuk over de RPI. Op een aantal punten lijken zich bij een eerste verkenning duidelijke verschillen voor te doen.

1. De «bemoeikosten», c.q. overlegkosten zijn bij de academische ziekenhuizen vermoedelijk relatief hoger dan bij de RPI. Dit wordt veroorzaakt door de ingewikkelder overlegstructuren tussen het academisch ziekenhuis, de universiteit en de twee betrokken departementen en wordt versterkt door de ondoorzichtige financiële structuur. In dit verband kan verwezen worden naar de in 5.1 genoemde knelpunten.

2. In tegenstelling tot de RPI is er geen koppeling tussen het verpleegtarief en de werkelijke kosten van de patiëntenzorg. Het verpleegtarief kan om deze reden zowel te hoog als te laag zijn. Het tarief is zodoende geen duidelijke, bedrijfseconomische parameter. Bij een betere bedrijfseconomische aanpak moeten kostenbesparingen daarom mogelijk kunnen zijn. Doordat de WTG begin 1982 in werking is getreden, is er overigens wel een aanvang gemaakt om tot een verantwoord verpleegtarief te komen.

5.5. Termen voor privatisering

De redenen voor privatisering die voor de RPI zijn genoemd kunnen in meerdere of mindere mate ook van toepassing zijn voor een academisch ziekenhuis. De belangrijkste accent-verschillen zijn als volgt te omschrijven.

1. Het streven is er momenteel al op gericht om academische ziekenhuizen zelfstandiger te maken. Een geprivatiseerd – de meest zelfstandige vorm – academisch ziekenhuis waarmee een universiteit een contract afsluit om de taken onderwijs en onderzoek vast te leggen, lijkt een verantwoorde uitvoering van deze taken in beginsel niet in de weg staan.

2. Privatisering van een academisch Ziekenhuis kan als de sterkste prikkel gezien worden om de knelpunten op te lossen die zich voordoen op het terrein van beheer en beleid, de te grote afhankelijkheid van de universiteit en de ondoorzichtige financiering.

3. Er zijn aanwijzingen dat privatisering anders dan bij de RPI tot merkbare kostenbesparingen kan leiden.

5.6. Privatiseringsvariant

Een privatiseringsvariant voor een academisch ziekenhuis welke nadere uitwerking behoeft, zou de volgende hoofdlijnen kunnen bevatten.

Een academisch ziekenhuis zal een vergelijkbare status kunnen hebben van een (super) top-ziekenhuis. De universiteit sluit met zo'n ziekenhuis een contract af om de onderwijs- en onderzoeks taak binnen het ziekenhuis te kunnen verrichten. Voor deze contractueel te garanderen faciliteiten ontvangt het geprivatiseerde academisch ziekenhuis een vergoeding. In dit verband valt te wijzen op de affiliaties die er voor het praktijkgedeelte van de artsopleiding bestaan tussen de universiteiten en particuliere ziekenhuizen. De geprivatiseerde status zal voor de drie soorten van academische ziekenhuizen zoveel mogelijk gelijk moeten zijn. Uit de voorgaande onderdelen blijkt dat er ten aanzien van het academisch ziekenhuis zeer ingewikkelde knelpunten bestaan. Het tot privatisering overgaan, impliceert dat hiervoor oplossingen gevonden moeten worden. Er dient voor alle duidelijkheid op gewezen te worden dat privatisering van academische ziekenhuizen iets anders inhoudt dan privatisering van de RPI.

Privatisering van de RPI betekent dat de RPI van een dienstonderdeel wordt omgevormd tot een zelfstandige privaatrechtelijke rechtspersoon waarin de overheid geen enkele invloed meer kan uitoefenen. De academische ziekenhuizen hebben echter een bij de wet toegekende rechtspersoonlijkheid. Deze publiekrechtelijke rechtspersonen zijn onderworpen aan de bemoeienis van de overheid op vele terreinen. Privatisering van de academische ziekenhuizen op dezelfde wijze dus van de RPI, dat wil zeggen het vormen van een privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid, heeft een zeer ingrijpende wijziging van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs tot gevolg.

6. DE MILITAIRE HOSPITALEN

6.1. Inleiding

Naast de RPI en de academische ziekenhuizen is er een derde categorie van rijksziekenhuizen. Deze wordt gevormd door de militaire hospitalen. Er zijn in ons land militaire hospitalen in Overveen en in Utrecht. Te Doorn is een militair revalidatiecentrum. De aandacht in dit hoofdstuk zal zich vooral op de hospitalen richten.

6.2. De voorziening

De militaire hospitalen vormen een onderdeel van het Ministerie van Defensie. Het zijn in de eerste plaats ziekenhuizen voor militairen en rechthebbenden. Indien geen medische indicatie dat verhindert, worden in principe al deze betrokkenen over geheel Nederland in de militaire hospitalen opgenomen. Naast militaire patiënten en rechthebbenden zijn er ook burgerpatiënten. Zie ook tabellen 6, 7 en 8 voor nadere gegevens.

6.3. De overheidsbemoeienis ten aanzien van planning, financiering en productie

Met Volksgezondheid en Milieuhygiëne wordt overleg gepleegd over een beddennorm en het algemene bouwplafond. De bouw-investeringen worden evenals bij de andere rijksziekenhuizen à fonds perdu ten laste van de defensiebegroting gefinancierd en concurreren daardoor met andere (defensie)uitgaven.

De militaire hospitalen vallen onder de WTG. Het verpleegtarief is enkele jaren geleden (mede) gebaseerd op dat van een algemeen ziekenhuis. Het

is daarom onvoldoende gerelateerd aan de werkelijke kosten. Deze kosten zijn momenteel nog niet geheel te bepalen hetgeen mede verband houdt met het feit dat het ministerie een aantal bevoegdheden centraal uitoefent. Veel uitvoerende «vaste functies» zoals bijvoorbeeld de salarisadministratie worden op het departement uitgevoerd. De militaire hospitalen zijn in vergelijking met de zich verzelfstandigende RPI nauw aan het ministerie verbonden.

De verpleegkosten voor de burgerpatiënten middels het verpleegtarief komen ten laste van de ziektekostenverzekeraars. De verpleegkosten voor de militaire patiënten en rechthebbenden waarvoor eveneens het geldende verpleegtarief wordt berekend, komen ten laste van de defensiebegroting.

6.4. De motieven voor overheidsbemoeienis

De militaire hospitalen hebben de volgende doelstellingen en taken.

1. Het in oorlogstijd verlenen van, of bijdragen in een definitieve behandeling en verpleging van patiënten van de krijgsmacht, civiele patiënten, geallieerde patiënten en gewonde of zieke krijgsgevangenen.
2. Het in vredetijd leveren van een bijdrage tot de voorbereiding van de oorlogstaak van de militaire geneeskundige dienst.
3. Het in vredetijd functioneren als algemeen ziekenhuis, waar zowel militairen als burgers worden behandeld.

Om de doelstellingen in voldoende mate te kunnen uitvoeren is het nodig dat het personeel de vereiste vaardigheden kan ontwikkelen en in stand kan houden. Het blijkt dat het aanbod van militaire patiënten daarvoor te klein is en te weinig gevarieerd, reden waarom ook burgerpatiënten in de militaire ziekenhuizen worden opgenomen.

6.5. Bedrijfseconomisch onderzoek

In grote lijnen is ook hier een zelfde beeld te schetsen als bij de RPI. Op een tweetal punten lijken bij een eerste analyse verschillen op te merken.

1. In 6.3 waarin de overheidsbemoeienis staat beschreven is opgemerkt dat de indruk bestaat dat de militaire hospitalen nauwer aan het departement zijn gebonden dan het RPI.

De «bemoeikosten» zoals in 4.2 ten aanzien van het RPI zijn genoemd en in tabel 1 gekwantificeerd, zullen daardoor vermoedelijk relatief, maar ook absoluut hoger zijn, het laatste ook al omdat het hier gaat om meerdere instellingen.

2. Evenals bij de academische ziekenhuizen is er geen directe relatie tussen verpleegtarief en werkelijke kosten. Hier ontbreekt eveneens een duidelijke bedrijfseconomische parameter. Een meer bedrijfseconomische aanpak zou kostenbesparingen mogelijk kunnen maken.

6.6. Termen voor privatisering

De meeste termen voor privatisering zoals die voor het RPI zijn genoemd, kunnen in meerdere of mindere mate ook van toepassing zijn op de militaire hospitalen. Een reden tot privatisering van de militaire hospitalen welke zwaarder weegt dan bij de RPI is het besparingsmotief (zie ook 6.5).

Inzake een belangrijk motief voor de overheidsbemoeienis, namelijk het ontwikkelen en in stand houden van de vereiste vaardigheden van medisch militair personeel is naar voren te brengen, dat de status van een ziekenhuis daarvoor van minder belang is.

In dit verband kan er op gewezen worden dat de militaire hospitalen te Utrecht en Overveen op grond van de personeelssamenstelling, opnamen en verpleegdagen meer als een burger dan als een militair ziekenhuis beschouwd kunnen worden (zie ook tabel 6 en 7).

6.7. Privatiseringsvariant

Een volgende hoofdlijn, welke nadere uitwerking behoeft, zou kunnen worden geschetst. De militaire hospitalen krijgen de status van regionaal ziekenhuis. Voor het in oorlogstijd verlenen van, of bijdragen in behandeling en verpleging van (militaire) patiënten kan een zelfde gedragslijn gevolgd worden als voor overige ziekenhuizen. Daarnaast zullen er wat betreft de bijdrage tot de voorbereiding van de oorlogstaak van de militaire geneeskundige dienst afspraken gemaakt en contracten gesloten moeten worden, eventueel met meerdere ziekenhuizen. Zo zullen daarbij – of indien dit nodig is apart – speciale voorzieningen getroffen moeten worden om bij voorbeeld de opleiding veilig te stellen van militair geneeskundig personeel inzake de specifieke problematieken met betrekking tot wapengeweld, klimatologische omstandigheden, nucleaire en biochemische oorlogsvoering e.d.

Tabel 1. «Bemoeikosten» RPI

	Mensjaren	Kosten in guldens in 1982
1. Planning		
— RPI	< 0,1	beperkt
— V en M	< 0,1	beperkt
2. Financiering		
— RPI	< 0,1	beperkt
— V en M	± 1,25	± 100 000
• FEZ	(< 0,1)	
• Accountantsdienst	(± 1)	
• Algemene Zaken	(± 0,2)	
— VRO, Rijksgebouwendienst	± 1,25)	± 100 000
— Financiën	< 0,1	beperkt
— Rekenkamer	< 0,1	beperkt
3. Productie/Beheer		
— RPI	< 0,1	beperkt
— V en M	± 0,3	± 25 000
• FEZ	(< 0,1)	
• Algemene Zaken	(< 0,1)	
• Personeel salaris	(± 0,2)	
• Bestuurscie	(± 0,1)	
— Biza (waaronder RGD, RPD en ABP)	< 0,25	20 000
— Financiën	< 0,1	beperkt
— Rekenkamer	< 0,1	beperkt
In totaal te schatten op	± 3,25	± 270 000

Tabel 2. Begrotingsuitgaven en -ontvangsten RPI (in mln. gld.)¹

	1975	1980	1982	1983	1984	1985	1986
1. «Netto»-uitgaven (begroting V en M + VRO)							
waarvan							
1a. — directe exploitatieuitgaven (begroting V en M)	21,8	31,8	38,8	39,1	39,4	39,7	40,1
1b. — investeringsuitgaven (begroting VRO)	2,8	1,5	6,0				
waarvan							
• onderhoudsinv.	(0,5)	(1,5)	(1,5)				
• nieuwbouwinv.	(2,3)	(—)	(4,5)				
2. «Overhead»-uitgaven (diverse departementen) ¹	0,7						
3. Totale uitgaven	25,3						
4. Ontvangsten (begroting V en M)	24,9	37,9	44,7	46,6	48,6	50,7	52,8

¹ — De cijfers voor 1975 zijn gebaseerd op de feitelijke uitgaven (o.a. rijksrekening), die voor de andere jaren op de begrotingswetten of meerjarencijfers.

— Het bedrag van de «overhead-uitgaven» (1975, regel 2) is een berekend bedrag.
— Waar cijfers ontbreken zijn geen of onvoldoende gegevens voorhanden.
— Zie ook 4.2.2.

Tabel 3. Personeel RPI (1982)

Hoger personeel	36
Middelbaar personeel	245
Overig personeel	317
Totaal	598

Bron: Begroting 1982, Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Tabel 4. Gegevens academische ziekenhuizen

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Exploitatiekosten (in mln. gld.)	1 052	1 204	1 335	1 443	1 567	1 702
Bedden	7 164	7 105	7 150	7 118	7 096	7 103
Opnamen (x 100)	132	138	145	147	148	
Personeel	20 520	21 430	22 110	22 520	22 708	22 834

Bron: Financieel Overzicht 1982, Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Tabel 6. Personeel Militaire Ziekenhuizen (1982)

	Beroeps- militairen	Dienstplich- tige mili- tair	Burger- personeel	Totaal
Militair Hospitaal Overveen	17	9	209	235
Militair Hospitaal Utrecht	137	155	671	963
Revalidatiecentrum Doorn	18	32	73	123

Bron: Opgave Ministerie van Defensie.

Tabel 7. Opnamen Militaire Ziekenhuizen (1981)

	Militaire patiënten	Burger patiënten	Totaal
Militair Hospitaal Overveen	1 355	1 662	3 017
Militair Hospitaal Utrecht	4 220	6 425	10 645
Revalidatiecentrum Doorn	311	133	444

Bron: Opgave Ministerie van Defensie.

Tabel 8. Exploitatiegegevens Militaire ziekenhuizen

	Uitgaven medische zorg (1980)	Gem. investeringen (ver)bouw (1979-1983)
Militair Hospital Overveen	13,8 mln.	± 0,35 mln. 1983
Militair Hospitaal Utrecht	56,4 mln.	± 2 mln.
Revalidatiecentrum Doorn	8,5 mln.	—

LITERATUUROVERZICHT

Recente onderzoeken

2.2. 6
«Profijtbegin­sel en priva­ti­se­ring», deel­rap­port nr. 3, eerste ronde her­overwe­ging, Kamer­stuk 16 625, zitting 1980–1981.

2.1. 1-2
«Decentralisatie: Privaatrechtelijke decentralisatie» Achtergrondstudie nr. 5, deel 3, Staatsuitgeverij, Den Haag januari 1981.

0. 4
«Sanering in de Collectieve Sector», prof. dr. P. B. Boorsma, TH-Twente, juni 1981.

«Taak en functie van de PTT, gezien in het licht van de informatie- en telecommunicatietechnologie» Rapport van de commissie Swarttouw, maart 1982.

«Ondernemen in diensten» deel 1 en 2. Interimrapport Stuurgroep Diensten onderzoek, februari 1982.

Achtergrondliteratuur

Algemeen

C. Goedhart, Hoofdpijnen van de leer der Openbare Financien, Leiden 1975.

Prof. dr. P. D. Boorsma, Het einde van de herwaardering; TH-Twente, 26/02/79

A. Gerritse; de Publieke Sector: ontwikkeling en waarde­vor­ming; een voor­onder­zoek. Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven/WRR voor­studies en achter­gronden, Den Haag 1979.

Ir. J. S. Knipscheer «Niet elk kent de laan die naar priva­ti­se­ring leidt» april 1981.

Mr. H. J. de Ru, Staatsbedrijven en Staatsdeelnemingen, Nijmegen 1981.

«Het Kader», periodiek van het kader van Abva/ Kabo
1/82 «Het offensief tegen de collectieve sector»
2/82 «Priva­ti­se­ring».

Prof. Dr. P. B. Boorsma, Naar de Versoberingsstaat; Openbare uitgaven, februari 1980.

Subsidie-onderzoek, COBA Beleidsanalyse 76-1.

«Uitbesteden of zelf doen», Vereniging van Nederlandse Gemeenten, oktober 1981.

«The privatisation of UK. Public Enterprises», David Heald and David Steel in «Analen der Gemeenschap» 1981/3.

«Private alternatives to Public services», Transatlantic «Perspectives» juli 1981.

«How to limit Government spending», A. Wildavsky.

D. G. Davies, «The Efficiency of Public versus Private Enterprises: The case of Australia's two airlines», Journal of Law and Economics, 14, 1971.

Aaron Wildavsky; Speaking truth to power; Theory and Craft of Policy Analysis, Toronto 1979.

William A. Niskanen, Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971.

W. J. Baumol, Macro Economics of unbalanced growth, America Economic Review vol 57, June 1967.

M. A. Bradford, R. A. Malt en W. E. Dates, The rising cost of local public services: some evidence and reflections, National Tax Journal. vol. 22 June 1969.

R. M. Spann, Public versus private provision of governmental services in : T. E. Boreherding (ed.), Budgets and Bureaucrats: the source of governmental growth, Durham, North Carolina, 1977.

J. Burkhead en J. Miner, Public Expenditure, London 1971.

Boreherding