

Kennis in de toekomst: Opties voor de Technisch Wetenschappelijke Diensten van Rijkswaterstaat

Deel I: inventarisatie van de mogelijkheden

Februari 1993

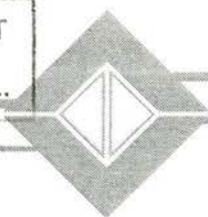


DOORNHEIN/DE VRIES

INTERNATIONAL

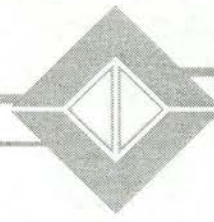
EC AFFAIRS – TECHNOLOGY – MARKET RESEARCH

Deze studie bevat geen V&W/RWS beleid

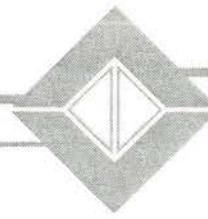


Inhoud

1	Inleiding	3
	1.1 Probleemstelling	3
	1.2 Opzet en werkwijze	5
	1.3 De indeling van dit rapport	7
2	Rijkswaterstaat en het RIZA	8
	2.1 De taken van Rijkswaterstaat	8
	2.2 De TWD'en	9
	2.3 Taken en missie van het RIZA	12
3	De veranderende markt	15
	3.1 Inleiding	15
	3.2 De omgevingsfactoren	15
	3.3 Sterkten en zwakten van RWS en de TWD'en	19
	3.4 De organisatie van de nationale omgeving	20
	3.5 De positie van het RIZA in internationaal perspectief	21
4	Analyse van de nationale omgeving	23
	4.1 Inleiding	23
	4.2 De kennisinfrastructuur in Nederland	25
	4.3 De opties	27
	4.4 De kenmerken van een overheidsorganisatie in kort bestek	34
	4.5 Ministeriële verantwoordelijkheid	35
	4.6 Ambtenarenrecht	37
	4.7 Investeren en bedrijfsmiddelen	38
	4.8 Comptabiliteitswet	38
	4.9 Enige tussenconclusies	40



5	De internationale omgeving	42
5.1	Inleiding	42
5.2	De mededingingsregels	43
5.3	De regelingen met betrekking tot openbare aanbesteding	49
5.4	De regelingen voor de sectoren gas en elektriciteit	52
5.5	Enige andere mogelijkheden	54
5.6	Enige tussenconclusies	56
6.	Internationale ontwikkelingen	59
6.1	Inleiding	59
6.2	De privatiseringspolitiek	60
6.3	Enige tussenconclusies	61
7.	De opties voor de TWD'en ,een eerste verkenning	63
7.1	Inleiding	63
7.2	De mogelijke opties, eerste conclusies	63



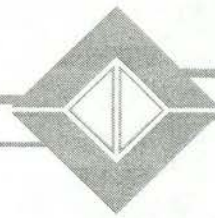
1 Inleiding

1.1 Probleemstelling

Rijkswaterstaat (RWS) heeft Doornhein/De Vries International verzocht om een studie te verrichten naar de verschillende opties die open staan voor haar Technisch Wetenschappelijke Diensten (TWD'en) om in te spelen op de veranderingen in de (inter)nationale omgeving (zie bijlage I). De reden voor deze opdracht is gelegen in het feit dat in de komende periode ingrijpende maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen verwacht kunnen worden met gevolgen op het terrein van het beheer en management van water en infrastructuur. Bovendien dient rekening te worden gehouden met de veranderende EG regelgeving. Het is zaak voor RWS om, rekening houdend met deze ontwikkelingen, een koers te ontwikkelen die haar optimaal in staat stelt om te voldoen aan haar taakstelling. Juist de kennis die kan worden opgedaan met betrekking tot ontwikkelingen op het internationale vlak kan daarbij een bijdrage leveren om op de nationale markt optimaal te functioneren.

De internationale veranderingen hangen direct samen met een tweetal ontwikkelingen. In de eerste plaats zullen steeds nieuwe eisen aan RWS worden gesteld vanuit de samenleving. Deze zullen gevolgen hebben voor de missie, rol en werkwijze van dit DG.

In de tweede plaats is er in alle sectoren sprake van een continue discussie over het realiseren van de meest optimale produktiewijze. Factoren als het streven naar efficiëncy, integrale beleidsvorming, decentralisatie van verantwoordelijkheden, kostencalculaties en prijsstelling, schaalvergroting e.d. spelen hierbij een belangrijke rol. Veel van deze elementen zijn onder meer terug te vinden in de Derde Nota Waterhuishouding "Water voor nu en later" van september 1989.



De veranderende eisen waarmee RWS geconfronteerd wordt zijn vooral terug te voeren op de nieuwe bedreigingen en ontwikkelingen in het ons omringende milieu. De **grotere mobiliteit** en de toenemende **schaarste aan ruimte** stellen ons land voor nieuwe uitdagingen die de landsgrenzen verre te buiten gaan. Daarbij is in de afgelopen decennia ook de visie op de rol van de overheid ingrijpend veranderd. Aan de ene kant is er sprake van een vrij algemene consensus ten aanzien van het **“zich terugtrekken” op haar kerntaken**.

Aan de andere kant wordt er verlangd dat de overheid zich in toenemende mate richt op het oplossen (of het bijdragen tot oplossingen) van een aantal existentiële problemen.

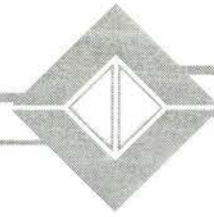
Juist de bijzondere natuurlijke en demografische omstandigheden van ons land hebben ertoe bijgedragen dat RWS zich heeft bezonnen op het “formuleren van eisen waaraan de technisch-wetenschappelijke RWS-dienst van de toekomst (omstreeks het jaar 2000) moet voldoen, uitgaande van de aanwezige en op te bouwen kennis en kunde en voorts inspeliend op de talrijke veranderingen en ontwikkelingen in een breed maatschappelijk krachtenveld”.

In het kader van deze opdracht is deze brede doelstelling geherformuleerd in een drietal vragen:

- ◆ Welke zijn de omgevingsfactoren die de toekomstige positie van de TWD'en van RWS beïnvloeden?
- ◆ Op welke wijze kan de binnen de organisatie aanwezige kennis en ervaring op peil blijven en uitgebouwd worden in een veranderende internationale omgeving?
- ◆ Op welke wijze dienen de TWD'en van RWS op deze ontwikkelingen in te spelen teneinde zo optimaal mogelijk uitgerust te zijn voor de toekomst?

Het zal duidelijk zijn dat de beantwoording van deze vragen de analyse van zeer verschillende en zeer complexe terreinen met zich mee zal brengen. Mede om deze reden is de drievoudige vraagstelling ingekaderd middels twee belangrijke randvoorwaarden:

- ◆ Oplossingen waarbij sprake zou zijn van enigerlei vorm van privatisering worden op voorhand als ongewenst betiteld. Gekozen wordt voor een uitgangssituatie waarbij de binnen de TWD'en aanwezige kwaliteit en menskracht binnen de overheidsorganisatie worden gehandhaafd.



- ◆ De uitkomsten van de studie dienen een algemene toepasbaarheid te hebben. Dat wil zeggen dat gekozen is voor een aanpak waarbij het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) als TWD centraal staat maar tegelijkertijd als exemplarisch beschouwd dient te worden voor de andere TWD'en binnen RWS. Zowel de opzet van de studie als de presentatie van de resultaten ervan dienen rekening te houden met deze bredere toepasbaarheid voor de andere TWD'en.

Een dergelijk initiatief mag als nieuw beschouwd worden. Dat wil zeggen dat de mogelijkheden om deze uitgangspunten te realiseren grotendeels onbekend zijn. Dat geldt zowel voor de ervaringen met de regelgeving op dit gebied als voor een inschatting van de internationale ontwikkelingen en de hieruit voortvloeiende consequenties. Om deze reden is dan ook gekozen voor een opzet die recht doet aan de complexiteit van de onderhavige materie en aan de vernieuwende aspecten van de op dit punt te voeren discussie.

1.2 Opzet en werkwijze

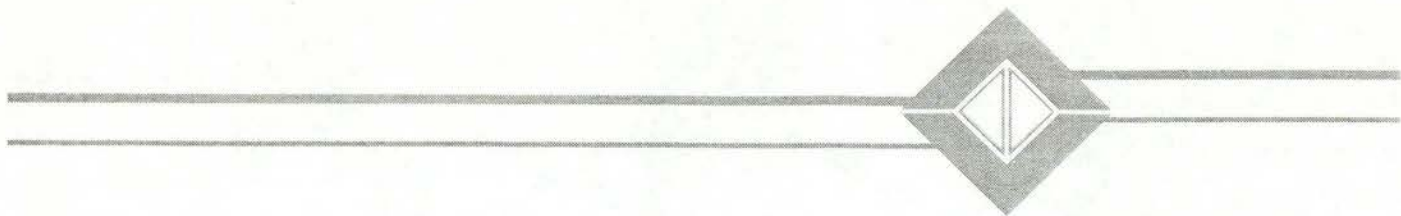
1.2.1 De opzet

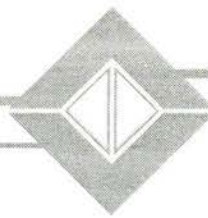
Bij de opzet van de studie is gekozen voor een opdeling in drie hoofdonderdelen. In de eerste plaats dient een analyse gemaakt te worden van de feitelijke situatie waarin de TWD'en zich bevinden. Op basis van een studie van de nationale en internationale omgeving (dat wil zeggen: regelgeving, politieke en maatschappelijke motieven, economische factoren) en het beschrijven van saillante voorbeelden in het buitenland zou een eerste definitie van een aantal openstaande opties plaats dienen te vinden (produkt 1 en 2).

Het thans voorliggende rapport is de neerslag van deze activiteiten.

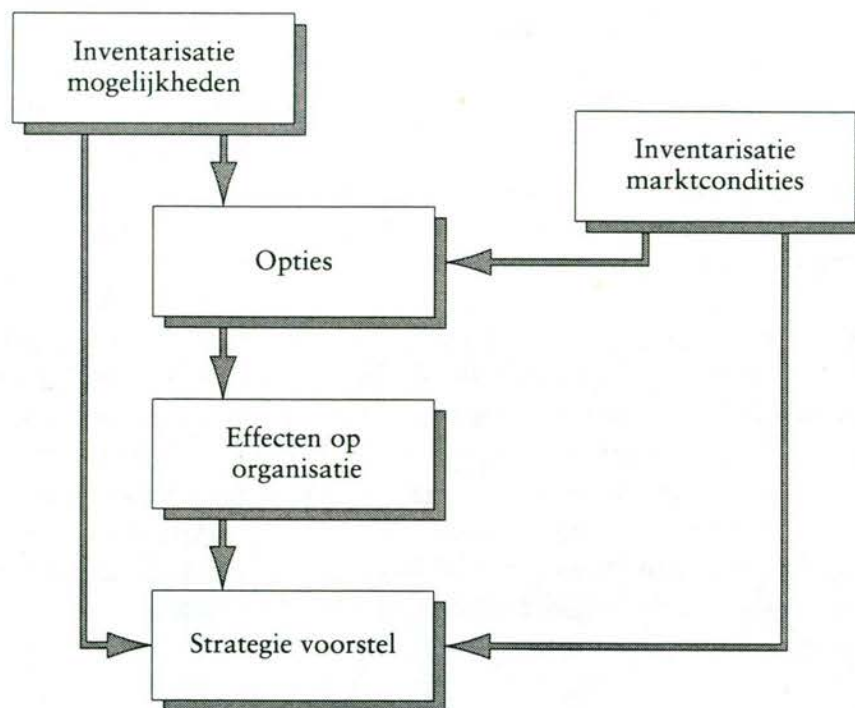
Het tweede deel van de studie zal gericht zijn op een verkenning van de internationale watersector in het algemeen en de watersectoren in een aantal belangrijke landen in het bijzonder. Dit deel is om deze reden meer toegespitst op het RIZA. Deze analyse zal zijn beslag krijgen in produkt 3, waarna beide delen samengevat en samengevoegd zullen worden in een management rapport dat de belangrijkste conclusies zal bevatten (produkt 4).

Gezien het grote strategische belang dient op basis van de produkten 1, 2, 3 en 4 van de studie een discussie binnen de TWD'en plaats te vinden. Deze discussie zal mede bepalend dienen te zijn voor de effecten op de organisatie van de TWD'en en een toekomstige positiebepaling.





Het onderstaande schema geeft nog eens een overzicht van de samenhang van de studieonderdelen:

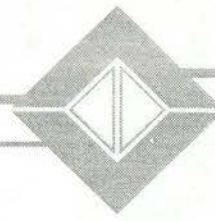


Daar de analyse van het RIZA zodanig dient te worden opgezet dat de conclusies een algemene toepasbaarheid dienen te hebben voor de andere TWD'en is hierbij met de opzet van de studie rekening gehouden. Dat wil zeggen dat daar waar het gaat om specifieke omstandigheden of de positie binnen de watersector, steeds een beschrijving van het RIZA wordt gegeven. De tussenconclusies worden echter in ieder hoofdstuk "terugvertaald" naar een meer generaliserend niveau.

1.2.2 De werkwijze

Bij het opstellen van het rapport met betrekking tot het eerste studieonderdeel is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- ◆ Interne nota's en rapporten van RWS en het RIZA met betrekking tot de onderhavige problematiek.
- ◆ Vakliteratuur op verschillende onderdelen (juridisch, overheidsorganisatie, EG beleid, inhoudelijke analyses, e.d.).



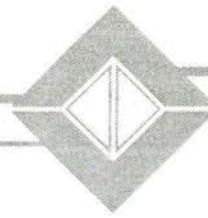
- ◆ Gesprekken met interne en externe deskundigen op dit terrein. Een overzicht van de gebruikte literatuur en de geïnterviewde personen is opgenomen in respectievelijk de bijlagen II en III.

1.3 De indeling van dit rapport

De inleidende hoofdstukken 1 t/m 3 dienen te worden beschouwd als een beschrijving van de algemene achtergrond. Dat wil zeggen dat wordt ingegaan op de vastliggende taakomschrijvingen van zowel RWS als het RIZA. Een aantal observaties met betrekking tot de marktpotenties van het RIZA adviesproduct vult dit beeld aan.

De hoofdstukken 4 en 5 vormen de kern van dit rapport. In hoofdstuk 4 wordt via een analyse van de nationale omgeving een selectie gemaakt van mogelijke ontwikkelingsmodellen. De gegevens over de internationale omgeving en met name de regelgeving van de EG die in hoofdstuk 5 worden gepresenteerd maken het mogelijk om tot een eerste verantwoorde keuze te komen van de verschillende voor de TWD'en van RWS openstaande opties. In hoofdstuk 6 wordt dan vervolgens ingegaan op de specifieke omstandigheden die gelden in het Verenigd Koninkrijk en die wellicht interessant aanvullend materiaal kunnen bieden over de in dat land gevolgde strategieën.

De meer interpretatieve hoofdstukken 4 t/m 6 vormen dan de basis voor de in hoofdstuk 7 getrokken voorlopige conclusies. Deze zullen in deel II van de studie worden getoetst aan de concrete ontwikkelingen binnen de watersector.

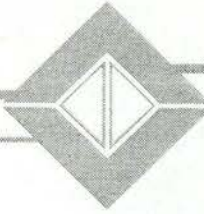


2 Rijkswaterstaat en het RIZA

2.1 De taken van Rijkswaterstaat

De taken van Rijkswaterstaat zijn vastgelegd in Artikel 2 van het Organieke Besluit Rijkswaterstaat van 14 januari 1971. Zij kunnen als volgt worden omschreven:

- ◆ De uitoefening van het oppertoezicht over de waterstaat.
- ◆ De behandeling van 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.
- ◆ De aanleg, het beheer en het onderhoud van waterkeringen, van werken ten behoeve van de waterhuishouding, van scheepvaartwegen en havens, van landwegen en oeververbindingen, de uitvoering van werken ten behoeve van landaanwinning.
- ◆ Het wetenschappelijke en praktische onderzoek van de hoedanigheid van de oppervlaktewateren en van de wijze waarop deze kunnen worden beschermd tegen verontreiniging; het geven van adviezen betreffende de, met het oog op die bescherming, te treffen voorzieningen.
- ◆ Het verzamelen van gegevens voor de kennis van de waterstaatkundige toestand van het land en het verkeer te water.
- ◆ Het bevorderen en het doen van onderzoeken en proefnemingen ten behoeve van waterstaatsaangelegenheden, en het geven van adviezen ter zake.
- ◆ Het voorbereiden van regelen en concessies en de zorg voor de uitvoering en de naleving daarvan, het verlenen van vergunningen en ontheffingen en de zorg voor de naleving daarvan.

- 
- ◆ De zorg voor de nakoming van de verplichtingen op waterstaatsgebied die de Staat der Nederlanden tegenover derden is aangegaan.

In deze notitie worden genoemde taken steeds samengevat in de meer neutrale term “watertaken”.

2.2 De TWD'en

RWS kan beschouwd worden als de technische dienst van de Nederlandse samenleving. Teneinde de hiermee samenhangende taken zo goed mogelijk te verzorgen heeft zij een aantal gespecialiseerde TWD'en ingesteld die gericht zijn op specifieke takenclusters.

Dienst Weg- en Waterbouwkunde (DWW)

Deze TWD verleent technisch-wetenschappelijke ondersteuning aan de RWS op het gebied van ontwerp, voorbereiding, uitvoering, instandhouding en materieel beheer van wegen en van waterbouwkundige werken. Er wordt een integrale behandeling beoogd van aspecten op het gebied van de materiaaltechnologie, de bedrijfseconomie en het terrestrische milieu.

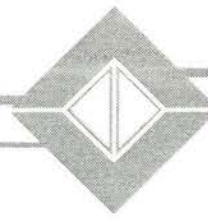
Daarbij is de inzet gericht op het zich ontwikkelen tot een kenniscentrum voor techniek en milieu voor weg- en waterbouw op de volgende taakvelden:

- ◆ De constructieve weg- en waterbouw, inclusief de daaraan gekoppelde materiaalkundige en milieukundige elementen, inzake de fysieke infrastructuur en de beveiliging tegen overstromingen.
- ◆ Natuur- en milieutechniek, gekoppeld aan fysieke infrastructuur, waterkeringen en watersystemen.
- ◆ De grondstoffenvoorziening voor de bouw voor wat betreft zowel primaire- als secundaire materialen, inclusief de milieuaspecten.

Meetkundige Dienst (MD)

De missie van de MD is als volgt geformuleerd:

“De MD is een onafhankelijke, betrouwbare en deskundige dienstverlenende organisatie op het gebied van geo-informatie en informatica-infrastructuur, die wil voorzien in een behoefte bij primair RWS/V en W, maar ook bij overige organisaties”.



Binnen de MD wordt met nadruk gekeken naar verschillende ontwikkelingsopties op de voor haar belangrijke markt. Daar geen daarvan voor de toekomst wordt uitgesloten wil zij op beperkte schaal ervaring opdoen met het kostendekkend vervaardigen van produkten voor afnemers buiten RWS.

Dienst Getijden Wateren (DGW)

Deze TWD is gericht op de informatievoorziening ter onderbouwing van de besluitvorming op het gebied van het integrale waterbeleid aangaande de zoute en brakke wateren van Nederland. Binnen het RWS beleid op dit terrein levert de DGW technisch-wetenschappelijke bijdragen aangaande mogelijkheden, wenselijkheden en randvoorwaarden.

De missiestatement kan als volgt worden geformuleerd:

“DGW levert, als onderdeel van de RWS-organisatie, adviezen op basis van een kennis- en gegevensinfrastructuur gericht op:

- ◆ het duurzaam gebruik van estuaria, kusten en zeeën, en
- ◆ de bescherming tegen overstroming door de zee.

De kennis en gegevens van watersystemen worden vertaald naar specialistische beleids- en beheersadviezen, rekeninghoudend met de omgevingsfactoren. Deze adviezen zijn vooral gericht op de RWS-organisatie en haar strategische doelen.

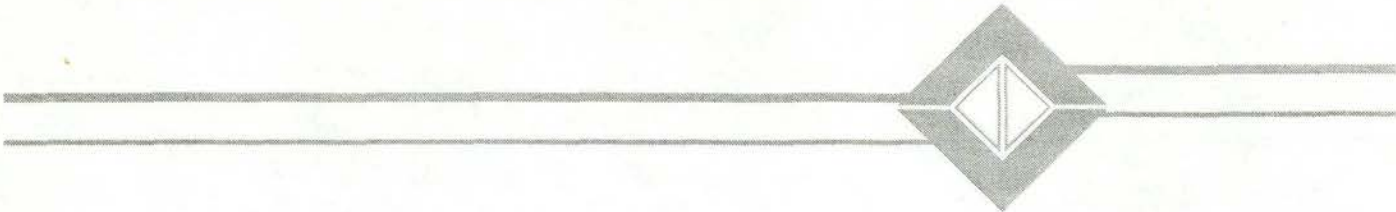
Daarnaast is DGW een kennisinstituut t.b.v. de hele Rijksoverheid en internationale organisaties. Er wordt intensief samengewerkt met onderzoeksinstituten in binnen- en buitenland. Door het verstrekken van opdrachten houdt DGW een adequaat kennispeil in stand binnen Nederland waarbij continuïteit en spreiding aandacht hebben.

DGW schept een klimaat dat een uitdaging is voor haar medewerkers door middel van heldere doelen en het inspelen op de actuele situatie.”

Dienst Verkeerskunde/Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer (DVK)

Onder deze dienst ressorteert ook de Dienst Verkeersongevallenregistratie als werkmaatschappij. De missie van de DVK kan worden omschreven als

“Het bevorderen van de bereikbaarheid en de leefbaarheid in relatie tot het (spoor)weg- en waterverkeer door het op basis van hoogwaardige deskundigheid en onderzoek uitbrengen van integrale adviezen en het leveren van informatie”.



Het klantenveld bestaat uit de Ministeries, andere overheden en belangenorganisaties in het algemeen en RWS als beheerder van de infrastructuur in het bijzonder.

Het adviesprodukt omvat het gebied van strategische en integrale planvorming, vormgeving, verkeersbeheersing en verkeersveiligheid met betrekking tot de factoren mens, voertuig en (water)weg.

Bouwdienst (BD)

De BD kan beschouwd worden als het ingenieursbureau van RWS. Het beoogt “belangenvrij, betrouwbaar, deskundig en dienstvaardig zijn capaciteiten in te zetten ten bate van de nederlandse hoofdinfrastructuur”.

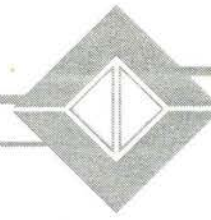
Het hoofdspecialisme van de BD is het totstandbrengen en inspecteren van kunstwerken in de infrastructuur. Daarnaast verricht zij advieswerk op het gebied van planstudies, beleidsanalyse, bouweconomie, milieutechniek en onderhoudsaanpak. Deze adviezen kunnen ook betrekking hebben op het toetsen van het werk van derden.

De BD wil zich ontwikkelen tot een nationaal deskundigheidscentrum op het gebied van aanleg en beheer van de openbare infrastructuur.

De voornaamste klanten zijn: de Hoofddirectie van RWS, de Regionale Directies, de TWD'en, andere onderdelen van V en W, overige overheidsorganisaties en in bijzondere gevallen particuliere organisaties.

Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA)

Aangezien het RIZA enige extra nadruk krijgt binnen de voorliggende studie zal op haar taken en missie hieronder iets uitgebreider worden ingegaan.



2.3 Taken en missie van het RIZA

2.3.1 De taken

De taken van het RIZA zijn eveneens verankerd in het Organiek Besluit Rijkswaterstaat van 14 januari 1971 en een groot aantal wettelijke regelingen beginnend bij de Waterstaatwet van 1900. Zij kunnen worden samengevat in de volgende kerntaken:

- ◆ Advisering met betrekking tot watersystemen en bestrijding verontreiniging, inclusief het project gericht onderzoek.
- ◆ Beleidsvoorbereiding, inclusief het beleidsvoorbereidend onderzoek.
- ◆ Algemeen onderzoek.
- ◆ Inwinning en verstrekking van basisgegevens.

De adviserende taak heeft direct betrekking op de regionale en landelijke beheerstaken van RWS. Opdrachtgevers zijn de Hoofddirectie van het DG en de Regionale Directies.

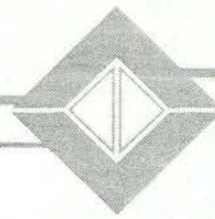
Tevens vindt advisering plaats aan het Openbaar Bestuur. Naast de genoemde instanties zijn dit de Waterschappen, de Zuiveringschappen, de Provincies en de Raad van State. De advisering kan daarbij tevens betrekking hebben op verschillende handhavingsaspecten als het verlenen of ontheffen van vergunningen, het afhandelen van beroepen, e.d. Het RIZA heeft echter nadrukkelijk geen regelgevende en toezichhoudende taak.

De beleidsvoorbereidende taak van het RIZA bestaat in grote trekken uit het ondersteunen van de Hoofddirectie van het DG.

De onderzoeksgerichte taak is met name gericht op het opbouwen van grensverleggende kennis die het RIZA een voorhoede positie geeft binnen de kenniswereld over watermanagement en -beheer.

Het verzamelen van basisinformatie heeft zowel betrekking op de directe signalering en alarmering als op het gericht inzicht verkrijgen in trends.

Zowel voor het RIZA als voor de andere TWD'en geldt dat zij beschikken over kennis die voor meerdere afnemers interessant is. Deze kennis komt voort uit hun intensieve interactie met beleid én uitvoering. Juist deze combinatie is daarbij van belang gelet op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het beleid. Bovendien hebben de TWD'en door algemeen onderzoek een potentieel aan basiskennis en -gegevens.



2.3.2 De missie

Gebaseerd op de hierboven beschreven taken kan een drievoudige missie worden geformuleerd:

- ◆ Het bevorderen van een maatschappelijk gewenste en duurzame waterhuishouding van de binnenwateren in ons land.
- ◆ Het dienst doen als gespecialiseerd en hoogwaardig kennispotentieel op het gebied van duurzaam en integraal waterbeheer voor de binnenwateren door middel van het verzamelen en verstrekken van gegevens, eventueel op basis van al dan niet uitbesteed onderzoek.
- ◆ Advisering en beleidsvoorbereiding met betrekking tot de bestrijding van de waterverontreiniging voor de zoete en zoute binnenwateren in ons land.

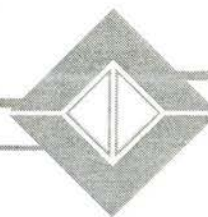
Het eerste punt dient daarbij opgevat te worden als de algemene “mission statement”. De twee daaropvolgende punten zijn de essentiële uitwerkingen van deze algemene doelstelling.

2.3.3 De afnemers van het RIZA

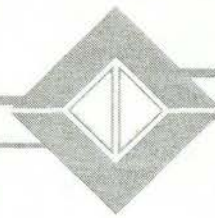
De in 2.3.2 beschreven taken leiden in de praktijk tot een grote diversiteit aan gegevens en adviesprodukten. De voornaamste afnemers van deze produkten zijn:

- ◆ Hoofddirecties en Regionale Directies van Rijkswaterstaat.
- ◆ Andere directies van Rijkswaterstaat.
- ◆ Openbaar bestuurlijke lichamen als waterschappen, zuiveringschappen, provincies en de Raad van State.
- ◆ Andere departementen als VROM/RIVM en in mindere mate Ontwikkelings-samenwerking (DGIS).

In de afgelopen periode is het beleid van het RIZA er onder meer op gericht geweest om de relaties met de andere Departementen te versterken. Een en ander is onder meer tot uitdrukking gebracht middels een convenant met VROM. Gezien de aard van de bij het RIZA verzamelde kennis en ervaring kunnen echter ook andere Ministeries bediend worden. Primair gaan de gedachten daarbij uit naar het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het Ministerie van Economische Zaken. Het kan daarbij gaan om zowel het aanleveren van “pasklare” gegevens en onderzoeksresultaten als ook het verrichten van beleidsondersteunend onderzoek.



Het uitgangspunt daarbij, zoals weergegeven in diverse beleidsdocumenten, is de ontwikkeling van het RIZA van een dienst met taken voor Rijkswaterstaat en lagere overheden tot een Rijksinstituut dat daarnaast taken kan vervullen voor meerdere Ministeries.



3 De veranderende markt

3.1 Inleiding

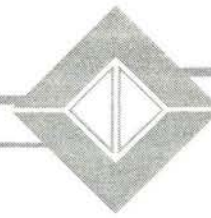
Om te komen tot een eerste, vooralsnog theoretische, positiebepaling van RWS en haar TWD'en wordt in de eerste plaats een voorlopige opsomming gegeven van de bepalende omgevingsfactoren. Als "voorbeeld TWD" zal vervolgens kort worden ingegaan op de sterke en zwakke punten van het RIZA als een in een (inter)nationale omgeving opererende entiteit. In een volgende stap zullen dan enige algemene opmerkingen gemaakt worden over de aanwezige mogelijkheden om te komen tot een succesvolle waarborging en uitbouw van de RIZA kennisproducten.

Daarbij zijn twee kanttekeningen van belang:

- ◆ Zoals reeds aangegeven dient het voorbeeld van het RIZA gezien te worden tegen de bredere toepasbaarheid voor de andere TWD'en binnen RWS.
- ◆ In de achterliggende hoofdstukken en met name ook het volgende studieonderdeel (produkt 3) zullen meer praktische analyses de nodige aanvullende gegevens opleveren. De in dit vooralsnog beperkte kader gemaakte opmerkingen dienen nader getoetst te worden.

3.2 De omgevingsfactoren

Iedere overheidsorganisatie vindt haar bestaansgrond niet in zichzelf maar in de maatschappelijke ontwikkelingen en de daarmee samenhangende veranderende vraag. Zij dient als zodanig steeds een reflectie te zijn van veranderende relaties en belangen. Indien zij in staat is om steeds weer in te spelen op deze maatschappelijke veranderingsimpulsen weet zij zich een onderdeel van dit dynamisch krachtenspel. Ieder onderscheid tussen een "buitenwereld" en een daarop reagerende "binnenwereld" valt dan weg.

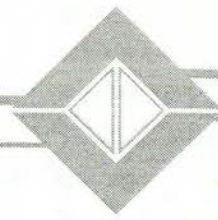


Het zal duidelijk zijn dat het voortdurend inspelen op maatschappelijke veranderingen zware eisen stelt aan het (re)organiserend vermogen van de overheid. Temeer daar de complexiteit van de maatschappelijke werkelijkheid in sterke mate toeneemt.

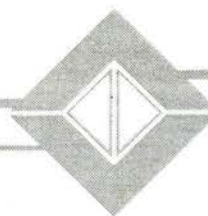
RWS heeft zich ten doel gesteld om een werkwijze te vinden die optimaal aansluit op de huidige en toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen. Een eerste analyse van de vereisten waaraan voldaan moet te worden dient dan ook te beginnen met een analyse van de voornaamste ontwikkelingen die van invloed zijn op de hierboven aangegeven “mission statements” en de daaruit resulterende kerntaken.

Ter wille van de overzichtelijkheid vatten wij de belangrijkste ontwikkelingen samen in drie categorieën: interne, nationale en internationale ontwikkelingen. We maken daarbij een tweede onderscheid tussen de algemene factoren die betrekking hebben op RWS en een aantal meer specifieke omstandigheden die te maken hebben met de toekomstige positie van het RIZA als “voorbeeld TWD”.

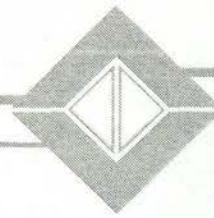
	Intern
RWS	<ul style="list-style-type: none">– Meer nadruk op uitvoerings- en beheersaspecten.– Een beperking van de breedte van de overheidsbemoeyenis naast een functionele verdieping op een aantal als fundamenteel aangemerkte terreinen (b.v. milieuproblematiek en werkgelegenheid).– De budgettaire mogelijkheden zullen in de komende jaren zodanig zijn dat de ruimte voor nieuw beleid beperkt zal zijn.– Eisen met betrekking tot bestuurlijke doelmatigheid en de maximalisering van het democratisch gehalte zullen vertaald worden in een streven naar steeds grotere transparantie van bestuurlijke en ambtelijke taken.– Om dezelfde reden zal “sturen op afstand” met een grotere nadruk op zelfstandige verantwoordelijkheden voor onderdelen van de overheidsorganisatie een leidend principe vormen.
RIZA	<ul style="list-style-type: none">– De complexiteit van het watermanagement en -beheer in de toekomst zal steeds nieuwe eisen stellen aan de gehanteerde (strategische) planningsinstrumenten. Er zal meer nadruk gelegd worden op het anticiperend vermogen en op elementen van lange termijn planning.



	Nationaal
RWS	<ul style="list-style-type: none">- De contacten tussen de verschillende lagen van de overheid krijgen een steeds zakelijker karakter waarbij prijs/kwaliteits overwegingen een doorslaggevende betekenis krijgen.- De toename van de mobiliteit zal zich in de komende jaren versterkt doorzetten op alle denkbare niveaus (variërend van fysieke verplaatsingen tot informatieuitwisseling). De zorg voor de kwaliteit van de hiermee samenhangende "transportkanalen" en de omgeving zal parallel hiermee toenemen.- Een heroriëntatie binnen het krachtenveld tussen taak en verantwoordelijkheden van overheidsinstanties, het politieke besluitvormingsproces, en de samenleving.
RIZA	<ul style="list-style-type: none">- Een doorzettende tendens van integraal waterbeheer naar integraal omgevingsbeheer.- Stroomgebiedbenadering.



	Internationaal
RWS	<ul style="list-style-type: none">- Het wegvallen van handelsbarrières en het streven naar een “open markt” in Europa (de landen van de Europese Gemeenschap alsmede de zogenaamde “Economische ruimte” waarin ook de zes EFTA landen – Oostenrijk, Liechtenstein, Zweden, Noorwegen, Finland en IJsland – zijn opgenomen) heeft een internationalisering van de concurrentieverhoudingen tot gevolg. Bestaande producent/afnemer relaties die veelal gedefinieerd zijn binnen nationale grenzen zullen daarmee ter discussie komen.- Buiten het algemene principe van de totstandkoming van de interne markt van de EG is op korte termijn een aantal specifieke beleidsvoor-nemens van de Europese Commissie van belang op het door de TWD'en bestreken terrein:<ul style="list-style-type: none">- regelingen met betrekking tot het openen van de markt voor overheidsaanbestedingen zijn reeds grotendeels van kracht of worden operationeel in 1993;- in de loop van 1993 zal het EG beleid met betrekking tot kwaliteits-certificaten gestalte krijgen;- de totstandkoming van de interne markt wordt in steeds sterkere mate gekoppeld aan het realiseren van hechte afspraken met betrekking tot standaardisatie op velerlei gebieden.- De nieuwe relaties op de nationale en internationale markten scheppen mogelijkheden voor het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden, zowel naar vorm als inhoud.- Ook op internationaal niveau zal de toename van de mobiliteit krachtig doorzetten.- Met betrekking tot een aantal uitvoerings- en beheerstaken is er sprake van een zekere verschuiving van de publieke naar de private sector.
RIZA	<ul style="list-style-type: none">- De problematiek van het watermanagement is in de laatste jaren sterk geïnternationaliseerd. Het besef dat belangrijke beslissingen op dit terrein niet uitsluitend binnen de nationale context genomen kunnen worden wint steeds meer terrein.- Met betrekking tot de internationale waterhuishouding is er sprake van een aantal sterke bedreigingen, zowel in kwantitatieve zin (verdroging, vooral in Zuid-Europa) als in kwalitatieve zin (vervuiling).



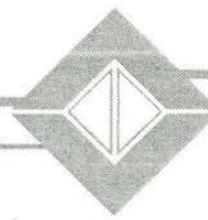
3.3 Sterkten en zwakten van RWS en de TWD'en

3.3.1 De sterkten

- ◆ De aanwezigheid van een grote hoeveelheid opgeslagen (en direct “verkoopbare”) kennis.
- ◆ Bewezen deskundigheid en ervaring op het terrein van basis- en toegepast onderzoek.
- ◆ Een hooggekwalificeerde staf.
- ◆ Een grote mate van controle over informatiestromen.
- ◆ Een grote kennis en ervaring met alle lagen van de overheid.
- ◆ Een sterk vermogen om te komen tot noodzakelijke organisatorische aanpassingen.

3.3.2 De zwakten

- ◆ De comptabiliteitswet werkt sterk belemmerend en legt beperkingen op met betrekking tot de slagvaardigheid.
- ◆ De ambtelijke status en beslissingsstructuur zorgen eveneens voor een rem op de flexibiliteit van de organisatie.
- ◆ De verwevenheid met ambtelijke procedures maakt dat de organisatie niet ten alle tijde even flexibel kan reageren op externe ontwikkelingen.
- ◆ Er is onvoldoende internationale oriëntatie, zowel met betrekking tot het analyseren en inspelen op ontwikkelingen in de internationale omgeving met betrekking tot het zoeken naar samenwerkingsvormen met buitenlandse bedrijven en instellingen.
- ◆ Een budget gestuurde organisatie biedt onvoldoende mogelijkheden om te komen tot een transparante kostenopbouw en leidt in samenhang hiermee tot een onvoldoende kostenbewustzijn.
- ◆ Geen optimale kwaliteitsbewaking.



3.4 De organisatie van de nationale omgeving

Nemen we wederom het RIZA als voorbeeld voor de analyse dan kan het karakter van de nationale sector voor watermanagement omschreven worden als formeel open maar in de praktijk gesloten. Aangezien de karakteristieken van de nationale sector van groot belang zijn voor de analyse van de internationale mogelijkheden en de werking van de door de EC uitgevaardigde (of nog uit te vaardigen) Richtlijnen is het de moeite waard om hier kort bij stil te staan. Binnen het RIZA wordt grote prioriteit gelegd bij het hanteren van een jaarlijkse productieplanning voor de *korte* termijn. Voor de *middellange* termijn wordt jaarlijks een bijdrage geleverd aan functieplannen voor water, infrastructuur en bedrijfsvoering/facet. Op basis van een voorafgaande inventarisatie van de vraag naar de dienst en de geplande productie kan een duidelijk beeld worden gevormd op basis waarvan potentiële conflictsituaties tussen vraag en aanbod van personele en materiële middelen vermeden kunnen worden. De doorlooptijd van de jaarlijkse planningsactiviteiten bedraagt ca. 7 maanden.

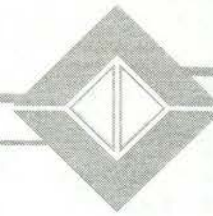
Het planningsproces is opgebouwd uit twee fasen: de *inventarisatiefase* en de *planningsfase*. Beide fasen worden gekenmerkt door terugkoppelmomenten en mijlpaalbesprekingen.

In de eerste fase dient een concreet beeld te worden verkregen van de gewenste productie van de dienst en de hiermee samenhangende middelen voor de eerste twee jaren. Voor de vier jaren daarna dient een zo volledig mogelijk beeld te worden samengesteld. Inventarisatie van de vraag naar de dienst en produkten vindt plaats via een strak stappenplan dat eindigt met de verzending van een definitieve financiële en personele wensenlijst naar belanghebbenden.

In de tweede fase dient de geïdentificeerde vraag naar personele capaciteit in overeenstemming te worden gebracht met de beschikbare personele middelen en menskracht. Dit gebeurt binnen de in het RIZA geldende personele randvoorwaarden voor de komende jaren, de gestelde prioriteiten en de middellange termijn visie. Ook hier wordt een strak stappenplan gevolgd.

De planningsfase resulteert in het opstellen van het Management Contract en het Werkplan En Begroting (WEB). Hierin wordt de geplande productie voor in ieder geval het komende jaar vastgelegd. Belangrijke elementen zijn doorlooptijd, werkdefiniëring, doelomschrijving en belangaanduiding, handelswijze, personeelsplanning en informatieterugkoppeling.

Het zal duidelijk zijn dat de planningsbehoefte binnen het RIZA de voornaamste drijfveer is om te komen tot een stelsel van afspraken met (potentiële) opdracht-



gevers *vooraf*. Hierbij is géén sprake is van een geformaliseerde gesloten procedure, waarin het RIZA als TWD op haar kennis aangesproken *moet* worden door andere organisatieonderdelen van RWS.

Vastgesteld kan echter worden dat er in de praktijk sprake is van een stelsel dat vergelijkbaar is met een vorm van gedwongen winkelnering. Wanneer het RIZA zich als kenniscentrum wenst te oriënteren op de internationale omgeving zal een dergelijke gedwongen winkelnering (al is dit maar ogenschijnlijk) belemmerend werken.

De Europese Commissie, die zich met name richt op de *praktische* werking van de nationale en Europese markten en sectoren, zal zonder twijfel tot de conclusie komen dat de Nederlandse watersector in sterke mate verticaal geïntegreerd is en moeilijk toegankelijk voor derde partijen. Het is van belang om vast te stellen dat hierbij sprake is van een discrepantie tussen de eigen ervaring en de beoordeling van de EC.

Opgemerkt moet worden dat hoewel de bovenstaande analyse in sterke mate betrekking heeft op de binnenlandse marktsituatie van het RIZA ook de andere TWD'en onderhevig zijn aan eenzelfde planningsregime. Het lijkt daarom gerechtvaardigd om de conclusie van een "in de praktijk gesloten markt" eveneens op de andere TWD'en van toepassing te verklaren. Een diepgaande studie over de omstandigheden die gelden voor de andere TWD'en zou meer inzichten moeten opleveren.

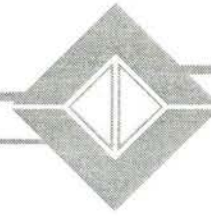
In de hoofdstukken 5 en 7 zullen we nog ingaan op de gevolgen die deze situatie kan hebben voor het functioneren van het RIZA in de internationale omgeving.

3.5 De positie van het RIZA in internationaal perspectief

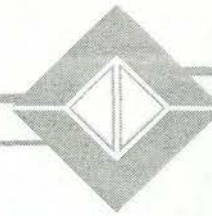
In deze paragraaf zal voor het RIZA als "voorbeeld TWD" gekeken worden naar haar positie in internationaal perspectief. Hierbij dient bedacht te worden dat een aantal van de te schetsen ontwikkelingen zich minstens even sterk zal voordoen op het terrein van de andere TWD'en.

Er dienen zes ontwikkelingen in beschouwing te worden genomen. Deze zijn in sterke mate bepalend voor de aard en omvang van de watersector.

- ◆ Besluiten met betrekking tot watermanagement dienen steeds vaker op een internationaal niveau genomen te worden.
- ◆ Er is sprake van een potentieel grote en steeds groeiende vraag naar bij het RIZA aanwezige kennisproducten.



- ◆ Stagnerende of zelfs inkrimpende budgetten (en dus capaciteit en kwaliteit) zullen ertoe leiden dat de vraag naar kwalitatief hoogwaardige kennisprodukten alleen maar zal toenemen.
- ◆ Hoewel de tendens naar een produkt/output gerichte organisatie geleidelijk doorzet bestaat onvoldoende inzicht in de internationale ontwikkelingen en de mogelijkheden om op internationaal niveau kennisprodukten uit te wisselen. Er is dus sprake van een situatie waarin het RIZA niet optimaal gebruik zal kunnen anticiperen en inspelen op veranderingen binnen de sector.
- ◆ De nationale regelgeving (comptabiliteitswet) stelt een eveneens een aantal beperkingen aan de mogelijkheid om slagvaardig te kunnen inspelen op internationale veranderingen.
- ◆ Op het internationale vlak bestaat op dit punt nog de nodige onduidelijkheid. Initiatieven zoals het RIZA die wenst te nemen zijn nieuw. Dit betekent dat noch de regelgeving grondig getoetst is, noch de mogelijkheden op het internationale vlak zijn verkend.



4 Analyse van de nationale omgeving

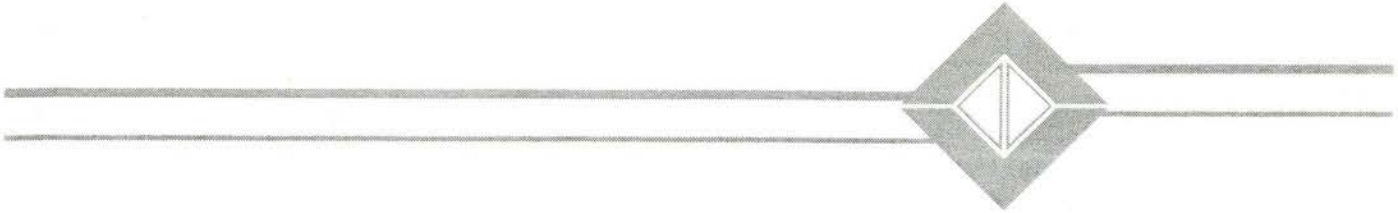
4.1 Inleiding

De in dit hoofdstuk gepresenteerde analyse heeft betrekking op de belangrijkste nationale beperkingen waarmee een specialistische dienst van RWS geconfronteerd zou kunnen worden wanneer zij actief wil inspelen op veranderingen in de internationale watersector. Het hoofdstuk is nadrukkelijk beschrijvend en geeft een eerste beschrijving van de consequenties. Aan het eind van het hoofdstuk worden enige tussenconclusies getrokken. Definitieve keuzen met betrekking tot toekomstige positie worden pas in het laatste, concluderende hoofdstuk 7 gemaakt.

De laatste jaren is veel onderzoek verricht naar de mogelijkheden om bepaalde overheidstaken over te dragen aan de private sector. Daarbij is nadruk gelegd op de organisatorische vormgeving van dit soort processen en op de nieuwe verhoudingen die dergelijke ontwikkelingen met zich mee zouden kunnen brengen. In dit hoofdstuk worden slechts enkele voorbeelden op dit terrein aangegeven. In de praktijk kan een zeer grote variëteit aan verschijningsvormen worden waargenomen. Nogmaals moet gewezen worden op de eerste randvoorwaarde voor deze studie waarin oplossingen voor de TWD'en waarbij sprake zou zijn van enigerlei vorm van privatisering, uitgesloten zijn. De binnen de TWD'en aanwezige kwaliteit en menskracht dient binnen de overheidsorganisatie te worden gehandhaafd.

De aandacht voor de mogelijkheden om bepaalde overheidstaken op marktontwikkelingen af te stemmen zeker gestimuleerd omdat nieuwe benaderingen van de verhouding publiek – privaat en het mogelijk afstoten van overheidstaken vanaf het aantreden van het eerste kabinet Lubbers hoog op de politieke agenda hebben gestaan. Dat een en ander direct samenhangt met het opnieuw in beschouwing nemen van de taken van de overheid, de discussie over de bestuurlijke organisatie van de toekomst en het streven naar decentralisatie en regionalisering werd hierboven reeds aangegeven.

In een groot aantal gevallen heeft dit streven geleid tot een verregaande verzelfstandiging van overheidstaken. In het kader van de Grote Efficiëncy Operatie bijvoorbeeld wordt bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij momenteel gestudeerd op mogelijke vormen van verzelfstandiging van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (). De advisering over de verzelfstandi-



ging van deze dienst tendert naar een oplossing waarbij aan speciale regeling (rechtspersoon "sui generis", zie paragraaf. 4.3.2) de voorkeur wordt gegeven. De mogelijke verzelfstandiging wordt volgens het concept-eindrapport van de Projektgroep Verzelfstandiging DLO door de volgende overwegingen gestuurd:

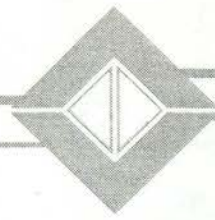
- ◆ Het veranderde karakter van landbouwkundig onderzoek door een marktgericht landbouwbeleid.
- ◆ De toenemende internationalisering van landbouwkundig onderzoek door de ontwikkeling van de Europese markt.
- ◆ De complexer wordende sturing van landbouwkundig onderzoek. Deze complexiteit komt voort uit het toenemend belang van de sturingsposities van het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties vanwege de toegenomen aandacht voor innovatie.

De verantwoordelijkheid voor landbouwkundig onderzoek in haar functie van beleidsinstrument zal bij het Ministerie van LNV aanwezig blijven. De huidige inbedding van de DLO binnen LNV vertoont overeenkomsten met die van de TWD'en binnen VenW.

Het is op dit moment moeilijk in te schatten wat het precieze resultaat van de studie naar verzelfstandiging van DLO zal opleveren. Tevens is onduidelijk hoe in de toekomst een eventuele samenwerking tussen de TWD'en en DLO tot stand zal komen.

Ook wanneer we naar de begroting voor 1993 van de Minister van Verkeer en Waterstaat kijken zien we dat de activiteiten in het kader van de Grote Efficiency Operatie nog steeds hoge prioriteit hebben.

Dit hoofdstuk gaat met name in op een aantal relevante achtergronden en presenteert vervolgens een opsomming van bestaande organisatorische vormen. Keuzen op dit terrein voltrekken zich echter niet in een maatschappelijk vacuüm. Het is dus allereerst zaak om nog een aantal aanvullende opmerkingen te maken over "het kennisprodukt" van de TWD'en. Daarbij zal met name gekeken worden naar de huidige kennisproducten en de relaties met andere instellingen die op dit gebied werkzaam zijn.



4.2 De kennisinfrastructuur in Nederland

4.2.1 De plaats van de TWD'en

De TWD'en staan als kennisinstellingen ter beschikking van RWS en het gehele Departement. Zij vormen geen onderzoeksdiensten in strikte zin maar het verrichten of doen verrichten van onderzoek maakt wel een essentieel deel van hun takenpakket. Het kan daarbij gaan om het verzamelen van basisinformatie, het (doen) verrichten van specialistische onderzoek of het (doen) verrichten van strategisch, meer op de lange termijn gericht onderzoek. Over het geheel genomen wordt ongeveer 70% van het totale onderzoeksvolume uitbesteed.

Voorop staat dat de directies van de TWD'en een intermediaire functie hebben tussen de centrale directie en de op de uitvoering van het beleid gerichte diensten.

4.2.2 Andere kennisinstellingen

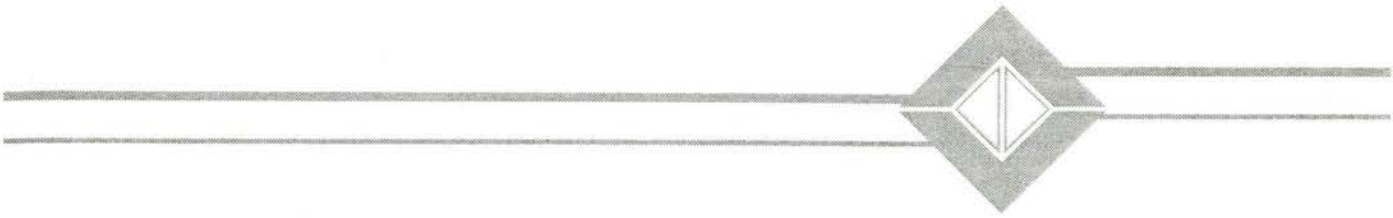
Zelfstandige kennisinstellingen

Er bestaan in ons land een flink aantal zelfstandige kennisinstellingen waarmee de TWD'en van RWS vaak nauwe betrekkingen onderhouden en die in vele gevallen rechtstreeks vallen onder de verantwoordelijkheid van het Departement. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van de **Stichting Grondmechanica Delft**, het **Nationaal Lucht- en Ruimtevaart Laboratorium** en de **Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid**. Medeverantwortelijkheid bestaat er bijvoorbeeld ten opzichte van **TNO**, het **Maritiem Research Instituut Nederland** en het **Waterloopkundig Laboratorium**.

De nauwe relatie tussen het Departement en deze onderzoeksinstituten wordt geïllustreerd door het feit dat rond de **50% van de onderzoeksgelden van v en w** bij deze instellingen terecht komen.

Intermediaire organisaties

Het gaat hierbij om samenwerkingsverbanden met uiteenlopende structuren en tussen uiteenlopende partijen. Zij kunnen variëren van interdepartementale samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld het Projectbureau Integrale Verkeers- en Vervoersstudies en de Beleidscommissie Remote Sensing) tot platforms waarin zowel overheid, bedrijfsleven als de universitaire wereld vertegenwoordigd zijn (bijvoorbeeld de Stichting Coördinatie Maritiem Onderzoek, de Stichting Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegbouwende Verkeerstechniek) en tot brede adviesraden als de **Technische Adviescommissie Waterkeringen** en de **Raad voor Milieu en Natuuronderzoek**.



Deze samenwerkingsverbanden worden gezamenlijk gefinancierd door de deelnemers. De invloed van deze intermediaire instituten varieert in grote mate van terrein tot terrein.

Universiteiten

De TWD'en werken op relatief grote schaal samen met de in ons land gevestigde universiteiten. Deze samenwerking krijgt niet alleen reliëf in het gezamenlijk opzetten van onderzoeken en de financiering hiervan maar ook in het (mede) financieren van leerstoelen en AIO-plaatsen.

Bedrijfsleven

Een belangrijke taak van het Departement is gelegen in het stimuleren van alle vormen van onderzoek binnen het bedrijfsleven en actief bij te dragen tot het verwerven van onderzoeksopdrachten door het Nederlandse bedrijfsleven op de internationale markt. In het plan RWS 200+ worden in dit verband de nodige opmerkingen gemaakt.

Buiten deze stimulerende rol besteden de TWD'en in aanzienlijke mate onderzoek uit aan bijvoorbeeld ingenieursbureaus en consultants.

Internationale samenwerkingsverbanden

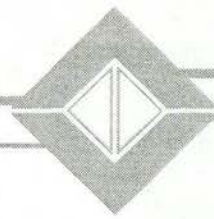
Hoewel dit onderwerp buiten de "scope" van dit hoofdstuk valt moet worden opgemerkt dat er sprake is van een duidelijke trend om de uitvoering van onderzoek te organiseren in internationale samenwerkingsverbanden. Dit gebeurt zowel binnen de onderzoeksprogramma's zoals die worden opgesteld door internationale organisaties als de EG, OESO en VN als ook op bilaterale basis voor specifieke onderzoeken.

Het zoeken van een nog grotere samenwerking op dit punt is nadrukkelijk bestempeld tot een prioriteit voor de toekomst.

4.2.3 Enige trends

Zonder volledigheid na te willen streven is het van belang om een aantal belangrijke, op de toekomst gerichte ontwikkelingen binnen de kennisinfrastructuur aan te geven.

- ◆ In de jaren tachtig is er binnen de meeste Europese landen een regionalisatie op gang gekomen met betrekking tot de kennisoverdracht. Deze werd voornamelijk gevoed door het decentralisatiebeleid van de centrale overheden en



door nieuwe initiatieven van lokale overheden gericht op het stimuleren van de innovativiteit van het plaatselijke bedrijfsleven. Als resultaat hiervan zijn in verschillende landen regionale innovatiecentra van de grond gekomen.

- ◆ Eveneens in de jaren tachtig is het besef sterker geworden dat deze overdrachtactiviteiten van essentieel belang zijn in een proces van kennisvermeerdering. Als een gevolg van de geconstateerde gebreken op dit punt zijn gespecialiseerde transfercentra ontstaan. Deze doen dienst als intermediaire organisaties en kunnen zich zowel binnen als buiten de onderzoeksinstellingen bevinden.
- ◆ Zonder hierop en detail in te willen gaan kan worden vastgesteld dat de relaties tussen bedrijfsleven en de wetenschappelijke wereld in de laatste jaren aanzienlijk zijn veranderd. Dit heeft mede geleid tot het ontstaan van een andere, meer marktgerichte cultuur in verschillende onderzoeksinstellingen en universiteiten.

De hier geschetste belangrijkste kenmerken van de kennisinfrastructuur van Nederland vormen een belangrijke achtergrond waartegen de in hoofdstuk 4.3 weer te geven organisatorische opties zullen moeten worden gezien.

4.3 De opties

4.3.1 Publiek, privaat en het tussengebied

Het is een bekend verschijnsel dat de overheid bij het uitvoeren van haar taken gebruik maakt van een breed scala aan organisatievormen. Hiertoe behoren ook privaatrechtelijke organisatievormen als stichtingen en verenigingen. Hoewel privaatrechtelijke organen een deel van de publieke overheidstaak kunnen uitoefenen, blijven zij in belangrijke mate onderworpen aan de privaatrechtelijke regels van het Burgerlijk Wetboek (boek 2 BW). Deze leggen allereerst beperkingen op met betrekking tot de wijze waarop de ministeriële betrokkenheid gestalte kan krijgen. Te denken valt hierbij aan beperkingen ten aanzien van politieke beïnvloedingsmogelijkheden, de samenstelling van organen en de benoeming van de leden. Op de tweede plaats gelden beperkingen met betrekking tot de wijze waarop toezicht, controle en rechtsbescherming uitgeoefend kunnen worden.

Soms worden taken, waarvoor eigenlijk de garanties van het publiekrecht moeten gelden, in een privaatrechtelijke organisatievorm uitgeoefend. Het zal duidelijk zijn dat een dergelijk gebruik van privaatrechtelijke organisatievormen



voor de behartiging van overheidstaken het scherpe onderscheid tussen publiek en privaat doet vervagen. Toch wordt een grote variëteit aan organisatievormen tussen privaat en publiek toegepast. Als voorbeeld kunnen zelfstandige bestuursorganen genoemd worden zoals de Ziekenfondsraad, de Verzekeringkamer en de Commissie Vervoervergunningen.

Alvorens in de volgende paragraaf te komen tot een opsomming van organisatievormen is het daarom van belang om eerst kort op deze problematiek in te gaan.

Er is ruwweg een aantal motieven aan te geven waarom private organisaties soms worden ingeschakeld voor de uitvoering van publieke taken.

a Ideologische motieven

Juist in de huidige periode wordt een voorkeur waargenomen voor de markt als regulerend instrument, of in andere woorden: het prevaleren van het marktmechanisme boven het budgetmechanisme.

b Politieke motieven

Hierbij zijn twee overwegingen van belang. Aan de ene kant is er een duidelijk vast te stellen tendens naar het beperken van politieke verantwoordelijkheden tot de hoofdlijnen en die zaken die 'des overheids' zijn. Een en ander kan ook worden vastgesteld als we kijken naar het steeds terughoudender beleid met betrekking tot overheidsdeelnemingen.

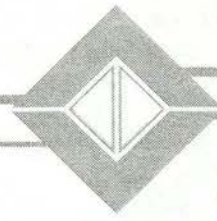
Aan de andere kant is er tevens sprake van een politieke geneigdheid om bij voorkeur geen verantwoordelijkheden te willen dragen voor zaken die bijvoorbeeld slechts gebrekkig gehandhaafd kunnen worden.

c Financiële motieven

Uiteraard speelt hierbij het afslanken van de rijksbegroting een belangrijke rol. Daarbij kan de grotere transparantie van private organisaties ertoe leiden dat het inzicht in de financiële exploitatie verhoogd wordt.

d Consumentenmotieven

De achterliggende gedachte hierbij is dat de geïntroduceerde concurrentie een extra prikkel kan vormen voor consumentgericht gedrag. Een voorbeeld hiervan is de verzelfstandiging van de PTT die ertoe heeft geleid dat de keuzemogelijkheden voor telecommunicatie-randapparatuur aanzienlijk zijn vergroot.



e Motieven ten behoeve van de werknemers

Afhankelijk van de arbeidsmarkt kan zich – zoals heden ten dage – een situatie voordoen waarbij de positie van het overheidspersoneel aanzienlijk kan verbeteren bij een overgang naar de private sector.

Uit de boven weergegeven motieven blijkt dat het vinden van de juiste organisatorische en juridische vorm in vele gevallen ondergeschikt kan zijn aan de uitvoering van het principe. Een goed voorbeeld hiervan is gelegen bij de overheidsdeelnemingen waarbij de invloed van de overheid op het gevoerde beleid eerder in relatie lijkt te staan tot de aard van de activiteiten van het bedrijf dan tot de uiteindelijke vorm (en zelfs omvang) van deze deelneming.

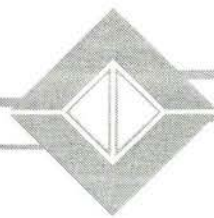
Het is echter van belang vast te stellen dat er sprake is van een tussengebied, een speciale vorm van overheidsinterventie gelegen tussen publiek en privaat. Bij dergelijke constructies doen de eigendomsverhoudingen er klaarblijkelijk minder toe dan de vorm van regulering en – uiteindelijk – de wijze waarop de binnen een dergelijke organisatie ondergebrachte taken worden uitgevoerd.

In het onderstaande zal met name dit tussengebied verder worden toegelicht. Tot slot moet worden opgemerkt dat het overheidsbeleid ten aanzien van het gebruik van privaatrechtelijke organisatievormen niet erg duidelijk is. Hoewel over het algemeen wordt aangegeven dat de publiekrechtelijke vorm wordt geprefereerd (meestal op grond van een grotere rechtsbescherming en meer bestuurlijk – politieke controle) kan worden opgemerkt dat in de praktijk evenveel vormen als privaatrechtelijke overheidsorganisaties, gericht op het uitvoeren van publieke taken, bestaan.

De hieronder geschetste mogelijkheden moeten dan ook beschouwd worden als organisatorische ideaaltypen waar in de praktijk juridisch op veel manieren kan worden afgeweken.

4.3.2 Het begrippenkader

In de onderstaande paragrafen zal met name ingegaan worden op de interpretatie van een aantal kernbegrippen die voor deze studie onontbeerlijk zijn. Om deze reden is het van belang dat wordt begonnen met de schets van dit begrippenkader. Daarbij wordt uitgegaan van “een ladder” van organisatorische mogelijkheden, beginnend bij de publieke opties en eindigend bij de private vormen.



De overheidsdienst

Hieronder wordt verstaan een functionele eenheid van het centrale bestuursorgaan die in alle onderdelen (organisatorisch, juridisch, financieel, bestuurlijk) een onlosmakelijk onderdeel vormt van dit centrale bestuursorgaan. Hiertoe behoren ook gedeconcentreerde diensten zoals de regionale diensten van RWS in zekere zin.

Functionele decentralisatie/verzelfstandiging

Functionele decentralisatie heeft betrekking op het opdragen van taken aan tot het openbaar bestuur behorende organisaties die een zodanige zelfstandigheid hebben bij de uitoefening van deze taken dat er geen hiërarchische ondergeschiktheid is ten opzichte van de betrokken minister. Hiertoe behoren onder meer zelfstandige bestuursorganen (ZBO).

De ministeriële bevoegdheid is daarmee beperkt tot de bij de instelling van het orgaan uitdrukkelijk toegekende bevoegdheden.

Organen van functioneel bestuur vertonen een grote organisatorische en juridische verscheidenheid. Met name in de sector watermanagement komen zij veelvuldig voor. Waterschappen kunnen zo gezien worden als de “klassieke” verschijningsvorm van functioneel gedecentraliseerd bestuur. Gezien de breedheid van hun takenpakket en de koppeling met een mate van territoriale decentralisatie (dat wil zeggen dat er tegelijkertijd sprake is van een aantal bevoegdheden binnen een afgeperkt gebied) nemen zij een bijzondere plaats in.

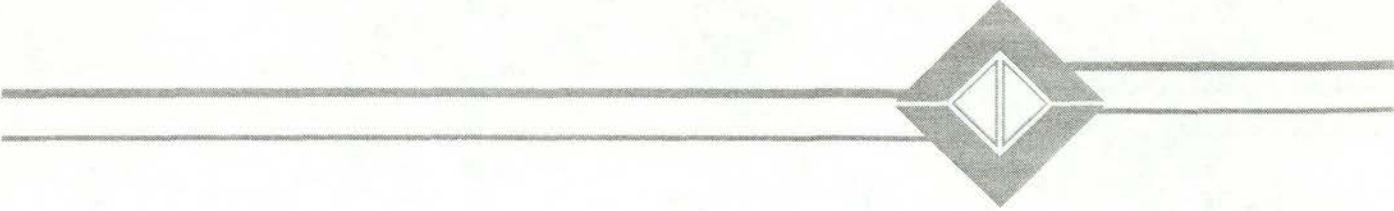
Het staatsbedrijf

Staatsbedrijven zijn publiekrechtelijke organisaties die op bedrijfseconomische wijze worden beheerd en zo mogelijk zijn gericht op het maken van winst.

Het begrip agentschap valt in onze optiek binnen deze omschrijving.

Vastgesteld kan worden dat de publieke sector van ons bedrijfsleven in vergelijking met de ons omringende landen niet erg omvangrijk is.

In de praktijk is het opzetten en besturen van zelfstandige en marktgerichte bedrijven vaak een moeilijke zaak geweest. Juist het feit dat dergelijke organisatievormen “gevangen” zijn in een web van ingewikkelde regels leidt er vaak toe dat vormen van politieke en ambtelijke inmenging belemmerend kunnen zijn voor de zelfstandige bedrijfsvoering. Het voorbeeld van de PTT geldt hierbij als illustratief. Zowel de specifieke regelgeving als de gekozen organisatorische constructie en afhankelijkheidsrelatie leidden er uiteindelijk toe dat de vaststelling



van de hoogte van de telefoontarieven minder te maken had met de behoeften en draagkracht van de consument dan met de dekking van het financieringstekort van de overheid.

De staatsdeelneming

Hierbij gaat het om een publiek – private samenwerkingsvorm waarbij de overheid een minderheids- of meerderheidsbelang heeft in de zeggenschap over het beleid van de onderneming. Het gaat hierbij om eenheden die in ieder geval geen publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen.

Ook hier heeft de Nederlandse overheid zich veelal terughoudend opgesteld. Eerder werd de voorkeur gegeven aan louter financiële instrumenten als leningen of subsidies. Deelnemingen zijn slechts zelden instrumenteel geweest voor het realiseren of uitbreiden van overheidszeggenschap.

De overheidsstichting

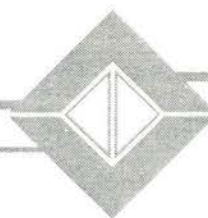
Overheidsstichtingen verrichten voornamelijk feitelijke werkzaamheden zoals onderzoek, voorlichting, advisering en deskundige dienstverlening. Dit meestal ten behoeve van particulieren of particuliere organisaties. Met name in het verleden is veelvuldig gebruik gemaakt van deze organisatievorm. Zij bevindt zich feitelijk in het tussengebied tussen publiek en privaat en kan op grond van verschillende argumenten en invalshoeken bij de ene of de andere sector worden ingedeeld. Criteria als de inhoud van de feitelijke handelingen, het vigerend recht en de bestuurssamenstelling worden hierbij vaak gehanteerd.

De rechtspersoon sui generis

Kenmerkend voor een rechtspersoon sui generis is dat ieder geval uniek is. In iedere afzonderlijke situatie zullen de interne en externe rechtsbetrekkingen afzonderlijk geregeld worden in een besluit. Aan deze constructie kleven een aantal bezwaren. Deze hangen met name samen met de rond deze constructie hangende onduidelijkheid die wordt versterkt door het ad hoc karakter van de afzonderlijke besluiten. In gevallen van een omvangrijk commercieel verkeer wordt bij omvangrijke privatiseringsoperaties (PTT, Postbank) veelal niet voor deze constructie gekozen. TNO is wel een voorbeeld van deze organisatievorm.

Detachering

Bij detachering gaat het om het organisatorisch losmaken van medewerkers van een publiekrechtelijke organisatie. Zij kunnen worden toegevoegd aan een publiek – private of volledig private onderneming met behoud van hun publiekrechtelijke arbeidsstatus.



Belangencoalitie

In het verleden hebben overheid en bedrijfsleven elkaar diverse malen gezocht om met name op sociaal-economisch terrein te komen tot een privaatrechtelijke vorm van samenwerking onder het motto “twee weten meer dan één”.

Voorbeelden hiervan zijn de Nationale Investeringsbank en de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen. Door middel van een dergelijke bundeling van belangen verplichten de partijen zich tot samenspraak bij het te voeren beleid.

De geprivatiseerde organisatie

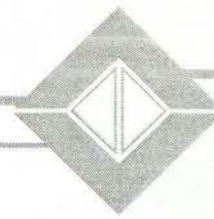
Bij privatisering is het uitgangspunt gelegen bij de terugtrekkende overheid. Het gaat dus om een afstoting van overheidstaken aan de private sector. Als kernbegrip gaat het om het opgeven van de brede sturingsmogelijkheden volgens de ministeriële en ambtelijke lijn voor de meer smalle, op de specifieke omstandigheden gerichte benadering van het particuliere bedrijfsbelang.

4.3.3 De politieke discussie

De recente discussie over privatisering is inmiddels een decennium oud. Reeds bij het aantreden van het eerste kabinet Lubbers (1982 – 1986) werd het afstoten van centrale overheidstaken of het privatiseren ervan gekozen tot een hoeksteen van het kabinetsbeleid waarbij onder privatiseren werd verstaan: “al die vormen van verzelfstandiging waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een minder directie vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij geheel aan die invloed worden onttrokken”. In deze studie wordt privatisering echter beperkt tot die vormen waarbij sprake is van een privaatrechtelijke status buiten de overheid.

Verskillende studies hebben inmiddels uitgewezen dat de gestelde doelstellingen nog onvoldoende gehaald zijn. De voornaamste toetssteen is daarbij gelegen in het feit dat de beoogde afstoting/privatisering niet heeft geleid tot een eveneens beoogde vermindering van regulering, integendeel. Met andere woorden: het afstoten van globale sturingsmogelijkheden heeft de facto geleid tot een toename van het meer specifieke overheidsoptreden. Wie zal in deze situatie nog beweren dat het netto – saldo positief is?

De voornaamste drijfveer bij de op privatisering gerichte discussie is steeds gelegen in de aanname dat de private sector effectiever en doelmatiger zou kunnen produceren dan de publieke sector. Zonder enige twijfel heeft de steeds toenemende noodzaak tot bezuinigingen in de collectieve sector hierbij een doorslaggevende rol gespeeld.

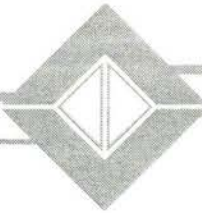


Het ontbreken van de in dit verband essentieel geachte winstprikkel en de veronderstelde gebrek aan klantgerichtheid zijn daarbij vaak als verklarende begrippen aangevoerd.

Tevens is gewezen op het tijdsbeslag van ambtelijke procedures, de verreikende invloed van de politiek en – met name in de jaren tachtig – de grenzen aan de expansie van de overheidsfinanciën. Privatisering werd zo gezien niet een adequaat middel om tot een beter produkt te komen maar een middel tegen organisatorische en financiële kwalen. De kernvraag die daarbij gesteld moet worden is of het wijzigen van de eigendomsverhoudingen daadwerkelijk kan leiden tot de gewenste verbetering van de produktie bij de tot op dat moment in de publieke sfeer vervaardigde goederen en diensten?

Om deze vraag te beantwoorden is het van belang een aantal conclusies te trekken met betrekking tot de op heden gevolgde praktijk van de opeenvolgende regeringen. Het volgende beeld wordt dan duidelijk:

- ◆ Privatisering in de strikte zin doet zich niet vaak voor. Vrijwel steeds kan geconstateerd worden dat de overheid zich niet volledig terugtrekt maar naar een of andere vorm van inmenging blijft streven (wetgeving, financiering onder voorwaarden, e.d.).
- ◆ Veel privatiseringsplannen zijn tot stand gekomen onder druk van een “opdringende” marktontwikkeling die de overheid steeds minder keus heeft gelaten. De telecommunicatiesector en de privatisering van de PTT kunnen hierbij als welsprekend voorbeeld gelden.
- ◆ De praktijk is veelal gericht geweest op het verkopen van staatsdeelnemingen in het kapitaal van ondernemingen. Gezien de terughoudende bewindvoerende rol die de Nederlandse overheid daarbij heeft gespeeld in vergelijking met andere landen (het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld) is het daarbij minder gegaan om het terugdringen van de overheidsinvloed op belangrijke segmenten van het bedrijfsleven en meer om het kapitaliseren van “public assets”.
- ◆ Geconstateerd kan worden dat het verzelfstandigen binnen de overheidsorganisatie daarbij tot op heden niet erg populair is geweest. Er is meestal gekozen voor afstoting of uitbesteding.

- 
- ◆ Ongeacht het gekozen proces kan worden vastgesteld dat dit langzaam op gang is gekomen. De weerstand van het betrokken ambtelijke apparaat, dat tegelijk uitvoerder en subject is van hetzelfde apparaat, is daarbij zeker niet de minste factor geweest.

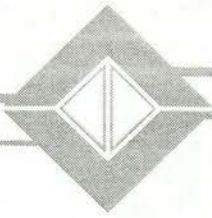
Als voorlopige conclusie kan worden gesteld dat de op het afstoten van overheidstaken gerichte operatie pas de laatste jaren goed op gang is gekomen en daarom, al dan niet onder de vlag van Grote Efficiëncy Operaties, in de komende jaren zeker nog zal worden doorgezet. Gebleken is echter dat het hierbij gaat om een problematiek die zeer weerbarstig is, veel weerstanden op kan roepen en politiek onveranderlijk zeer gevoelig zal blijven liggen.

Bovendien kan worden waargenomen dat in toenemende mate gezocht wordt naar vormen die in het parastatale traject dichterbij de overheid liggen (contract-management, agentschappen etc.).

4.4 De kenmerken van een overheidsorganisatie in kort bestek

Het is mogelijk zes verschillende maar zeer essentiële kenmerken van een overheidsorganisatie aan te wijzen, namelijk:

- 1 *Ministeriële sturing*: ligt, gelet op de politieke verantwoordelijkheid van een Minister, voor de hand.
- 2 *Rechtmatigheid*: een overheidsorganisatie dient volgens de regels iedereen en elke organisatie gelijk te behandelen.
- 3 *Doelmatigheid*: een overheidsorganisatie wordt betaald uit de algemene middelen en dient dus zo doelmatig en efficiënt mogelijk te functioneren.
- 4 *Openheid*: de democratische eisen die gesteld worden aan een overheidsorganisatie leiden tot een open organisatie.
- 5 *Neutraliteit*: daar de taakstelling is gericht op algemene belangenbehartiging zal het streven erop gericht zijn om een zo neutraal mogelijke positie in te nemen.
- 6 *Rechtsgelijkheid*: de overheid heeft de plicht om ervoor zorg te dragen dat alle burgers onder gelijke omstandigheden gebruik kunnen maken van de essentiële diensten die hun maatschappelijk functioneren mogelijk maken.



Het zal duidelijk zijn dat deze zes kenmerken ook op “micro” niveau telkens weer een belangrijk toetskader vormen om te bezien of bepaalde taken, dan wel delen uit de organisatie verzelfstandigd zouden kunnen worden. Bij de beoordeling van de openstaande opties zullen deze zes toetsingscriteria een belangrijke rol spelen.

4.5 Ministeriële verantwoordelijkheid

4.5.1 Algemeen

De ministeriële verantwoordelijkheid neemt in ons staatsrechtelijk bestel een centrale plaats in. Twee aspecten zijn hierbij van belang. Aan de ene kant betekent dit dat de minister de plicht heeft om te streven naar het verstrekken van zo goed mogelijke informatie aan met name de volksvertegenwoordiging omtrent de invulling van deze verantwoordelijkheden. Aan de andere kant reikt deze verantwoordelijkheid niet verder dan de omschreven bevoegdheden van de betreffende minister. Dit betekent dat indien bepaalde overheidstaken door privaat- en sommige publiekrechtelijke instellingen worden uitgevoerd een deel van de bevoegdheden van de betrokken minister wordt ingeperkt en daarmee een vermindering van de politieke verantwoordelijkheid optreedt.

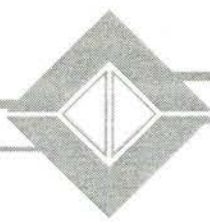
Op grond van een eerder verrichte studie van G.H. Kuiper en J.J. van Vliet kan worden aangenomen dat het delegeren (dus het werkelijk geven van) verantwoordelijkheid “naar beneden” in een ambtelijke organisatie *niet* werkt. Als belangrijkste motief wordt hiervoor gegeven:

“er kan daardoor strijd ontstaan met een van de pijlers in onze democratie, namelijk het streven naar gelijkheid en doelmatigheid”.

Het is ook mogelijk het bovenstaande aanzienlijk te nuanceren, namelijk dat de zeggenschap zoals deze afkomstig is van de Minister afhangt van de taak die aan het betreffende ambtelijke (uitvoerende) apparaat is opgedragen.

De ministeriële verantwoordelijkheid kan in meer of mindere mate bepalend zijn voor de door het uitvoerend apparaat te verrichten taken. Citerend uit de zojuist aangehaalde studie kan:

“de relatie tussen de minister en het uitvoerende apparaat (...moet) worden omschreven en gereguleerd op basis van de kenmerkende eigenschappen van de taak”.



Het is ook mogelijk deze problematiek in andere woorden te omschrijven. Zolang het toezicht op c.q. verantwoordelijkheid voor een bepaalde (overheids-) taak uiteindelijk berust bij de Minister zal aan politieke beïnvloeding van die taak *niet* kunnen worden ontkomen. Dat betekent dat om het negatief te zeggen: “de waan van de politieke dag” bepaalt hoe de invulling van een bepaalde door de betreffende dienst (organisatie) uit te voeren taak dient te worden uitgevoerd. Dit betekent dat veel aandacht van de organisatie gericht zal worden op de politieke processen om daardoor de eigen doelstellingen toch te realiseren. De mogelijkheden om zich flexibel en anticiperend te bewegen in de (inter)nationale omgeving worden daarmee zeker ingeperkt.

4.5.2 Ministeriële verantwoordelijkheid en het RIZA

Om een inschatting te maken van de consequenties voor de TWD'en kijken we als voorbeeld naar de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid geldt ten opzicht van het RIZA.

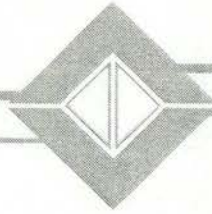
Voor het voeren van een nationaal beleid op het gebied van de kerntaken van het RIZA ligt de (politieke) verantwoordelijkheid bij de Minister van Verkeer en Waterstaat (v en w). Deze is met name geregeld in het al eerder genoemde Organiek Besluit Rijkswaterstaat van 14 januari 1971. De daarin weergegeven tekst leidt tot de volgende conclusies:

- ◆ Rijkswaterstaat is samengesteld uit:
 - a de Hoofddirectie van de Waterstaat
 - b directies, diensten en overige instellingen van de Rijkswaterstaat (artikel 4.1)

- ◆ De Hoofddirectie van de Waterstaat is samengesteld uit:
 - a beleidsafdelingen
 - b hulpafdelingen
 - c stafafdelingen
 - d een directiesecretariaat (artikel 5.1)

- ◆ Het RIZA is te beschouwen als één van de bedoelde directies, diensten en overige instellingen (expliciet omschreven in artikel 7.3).

- ◆ Op basis van het bovenstaande kan dus worden vastgesteld dat RIZA *geen* stafafdeling is doch beschouwd moet worden als een lijndienst.

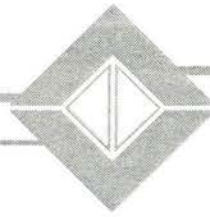
- 
- ◆ In de artikelen 8, 9 en 10 wordt de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de verschillende organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat omschreven.
 - ◆ Conclusie: het RIZA valt – net als de andere TWD'en – zonder enig voorbehoud rechtstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

4.6 Ambtenarenrecht

Het bestaan van een afzonderlijke rechtspositie voor ambtenaren (terugkomend in beloningssystematiek, pensioenrechten en een bijzondere rechtsgang) maakt dat de problematiek die samenhangt met “echt” verzelfstandigen vanuit personeelsmanagement een zware wissel trekt op het uiteindelijke verzelfstandigingsproces. Veel zaken dienen in dit verband zorgvuldig te worden afgewogen en tot op het kleinste detail goed (juridisch) geregeld te worden.

De reden voor de bijzondere rechtspositie van de ambtenaren ligt uiteraard besloten in het bijzondere karakter van de aan hen toevertrouwde functie: de onpartijdige behartiging van het algemeen belang. Het streven om een continue en hoogstaande deskundigheid te waarborgen onder steeds wisselende politieke omstandigheden heeft tot gevolg gehad dat status en positie van de ambtenaar gekenmerkt worden door een grote mate van inflexibiliteit.

Een additioneel probleem hangt samen met de manier waarop een ambtelijke organisatie is “gelijnd”. Deze kent vaak een sterke hiërarchische structuur, consequentie van de verschuldigde verantwoordelijkheid aan de Minister. Een verzelfstandigde organisatie dient geheel opnieuw organisatorisch te worden ingericht, waarin verschuivingen in personeelsopbouw moeilijk vermeden kunnen worden met alle onrust van dien. Daarbij dient de nieuwe organisatie “zichzelf” taken te stellen, een activiteit die van de grond af opgebouwd moet worden. In een “lijnorganisatie” ontbreekt deze verantwoordelijkheid vaak geheel. Hoewel bij de specialistische diensten van RWS nog wel een cultuur heerst van zelfstandige verantwoordelijkheid: zij bezitten immers de kennis. Deze kennis en het vermeerderen en waarborgen ervan speelt een essentiële rol bij het formuleren van (nieuw) beleid.



4.7 Investeren en bedrijfsmiddelen

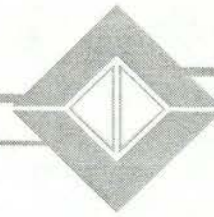
Door de eisen die de rijksboekhouding stelt is een overheidsorganisatie over het algemeen niet in staat volgens de regelen der bedrijfseconomie te investeren en daarbij een afschrijvingssystematiek te hanteren. Het ter beschikking stellen van (overheids)bedrijfsmiddelen aan de markt c.q. een apart opgerichte (zelfstandig) publiekrechtelijk orgaan kent de nodige haken en ogen. Denk aan het ter beschikking stellen van bepaalde laboratoriumfaciliteiten: huren van afgesproken vierkante meters in een lab?

Hoe zit het met de intellectuele eigendomsrechten op bepaalde door de overheidsorganen uitgevonden processen? Worden deze eigendom van de verzelfstandigde organisatie of blijven deze in handen van de overheid? Zeker waar het hier gaat om de specialistische diensten is dit een speciaal punt van aandacht waarvoor niet zomaar een oplossing voor handen is. Natuurlijk kan deze contractueel worden geregeld, maar dat kan in een aantal situaties wel eens ernstige problemen veroorzaken. Een hiermee samenhangend probleem is de openbaarheidsverplichting waaraan veel overheidsorganen moeten voldoen. Moeten, in geval een specialistische dienst toch binnen RWS blijft functioneren, uitvindingen openbaar worden gemaakt? Waarschijnlijk niet maar hier moet ook naar een oplossing worden gezocht.

4.8 Comptabiliteitswet

De overheid doet haar boekhouding in de vorm van een budget-georiënteerde sturing. Aanpassing aan de markt(prijzen) is daarbij niet of nauwelijks mogelijk. Immers de omvang van het apparaat wordt vooraf vastgesteld en kan dus niet worden aangepast aan de eisen van de vraag. Beheersing van het budget laat niet toe dat er meer wordt uitgegeven dan in het budget voorzien. In de Memorie van Toelichting bij de wijzigingen (4e nota) van de Comptabiliteitswet 1976 staat een zeer kenmerkend stuk over de manier waarop deze problematiek zou kunnen worden aangepakt:

“Wil men voor bepaalde dienstonderdelen die opereren op het grensvlak van de budget- en de marktsector vooralsnog echter niet zover gaan (bedoeld wordt privatisering – DDV-1), dan hoeft dit niet zonder meer te betekenen dat uitsluitend de voor de rijksbegroting algemeen geldende budgettaire regels moeten worden toegepast. Het is zeer wel denkbaar dat voor dergelijke dienstonderdelen met de minister van Financiën enerzijds beleidsmatige “netto”-afspraken worden gemaakt (dat wil zeggen afspraken over het saldo

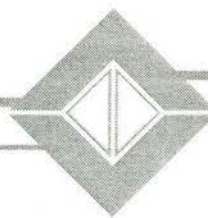


van uitgaven en ontvangsten), terwijl anderzijds de begrotingstechnische verwerking van die netto-afspraken bruto plaatsvindt overeenkomstig de algemene uitgangspunten van het begrotingsbeheer bij het rijk”.

In 1988 is artikel 40 van de Comptabiliteitswet 1976 over het oprichten of mede-oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen aan meer precieze procedurele normen gebonden. In artikel 80 van de wet worden bovendien de controlemogelijkheden van de Algemene Rekenkamer op particuliere rechtspersonen waarin de staat risicodragend deelneemt of waaraan zij subsidies verstrekt uitgebreid. Strikt genomen wordt er echter geen rem gezet op het (mede-)oprichten van of deelnemen in particuliere organisaties.

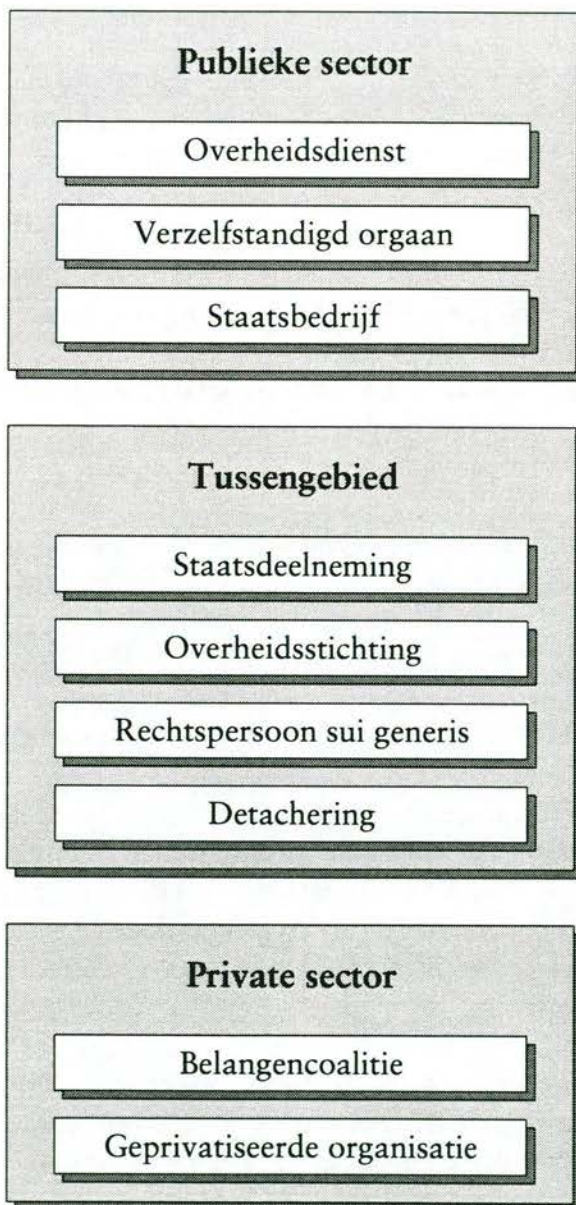
Een vaak terugkerende klacht van meer bedrijfsmatige ingestelde overheidsdiensten betreft het “vastzitten” aan de in de begroting opgenomen bedragen. Is een bepaald bedrag opgenomen voor personeel en een bepaald bedrag voor materiaal (pennen, computers, huur etc.) dan kan tijdens de “rit” niet van het ene naar het andere begrotingsartikel worden overgeschreven. Ook de ruimte om binnen de gereserveerde posten te schuiven is beperkt en “mag geen wezenlijke invloed hebben op de uitvoering van de door de Staten Generaal goedgekeurde beleidsprogramma’s”.

Flexibiliteit is daarmee ver te zoeken. Zeker in het kader van de activiteiten van de specialistische diensten is deze echter gewenst. Hoewel de nu voorgestelde wijzigingen in de Comptabiliteitswet 1976 een ietwat grotere flexibiliteit toestaan kan toch nog steeds niet worden gezegd dat een slagvaardiger beleid met deze wijzigingen mogelijk wordt.

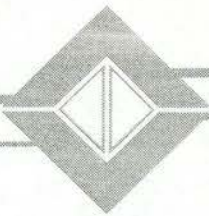


4.9 Enige tussenconclusies

Aan het begin van dit hoofdstuk werden de aanwezige organisatievormen geschetst. Hieronder worden ze nogmaals samengevat.



Bij de opdrachtverlening is nadrukkelijk aangegeven dat privatisering van het RIZA als optie voor de toekomst geen onderdeel zou mogen uitmaken van de studie.



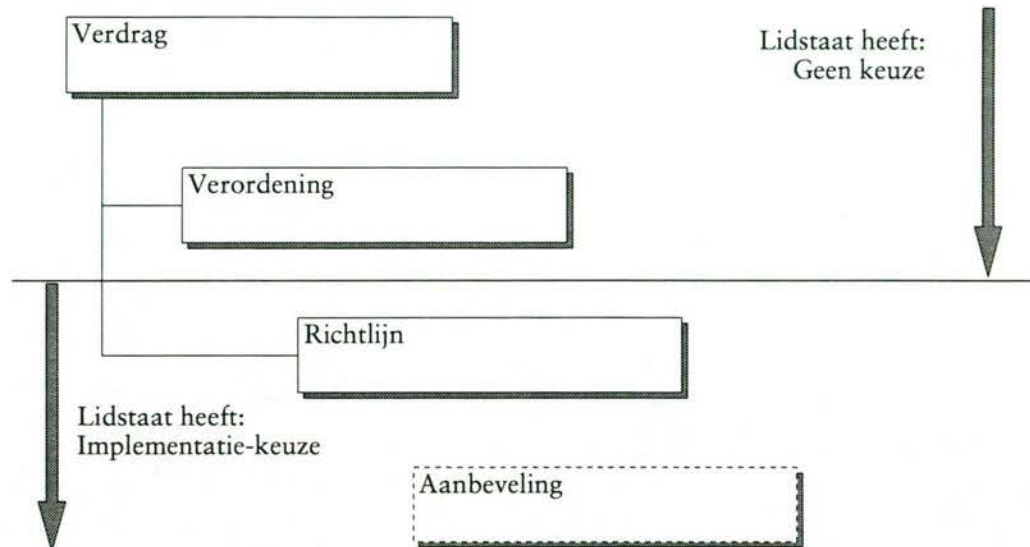
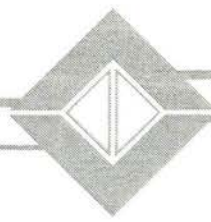
In het bovenstaande hebben wij getracht aan te tonen dat een blijvende verankering in de publieke sector een aantal nadelen met zich mee kan brengen die het slagvaardig inspelen op (inter)nationale ontwikkelingen in negatieve zin kunnen beïnvloeden. De belangrijkste bezwaren kunnen als volgt worden samengevat:

- ◆ Met name het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft tot gevolg dat de verzelfstandigde publieke organisatie in veel gevallen niet flexibel genoeg kan opereren (voor een ZBO geldt dit in de meeste gevallen niet). Dit heeft met name betrekking op het anticiperen op vraag- en aanbodontwikkelingen.
- ◆ De met de aard en functie van de werkzaamheden samenhangende inflexibiliteit van de positie en status van de ambtenaar maken wendbaar en slagvaardig opereren in een veranderende omgeving zeker niet gemakkelijk. Tegelijkertijd mag verwacht worden dat de nodige weerstanden zullen bestaan tegen het introduceren van nieuwe werkwijzen en organisatievormen.

Op grond van deze overwegingen kunnen twee tussenconclusies getrokken worden:

- ◆ Gegeven het karakter van de opdrachtverlening en de boven aangevoerde bezwaren tegen de verankering in de publieke sector lijken de beste opties zich te bevinden in het tussengebied tussen publiek en privaat.
- ◆ Tot op heden zijn steeds conclusies getrokken ten aanzien van het RIZA en de andere TWD'en. Het valt echter geenszins uit te sluiten dat alternatieve mogelijkheden openstaan voor *onderdelen* van de TWD'en. Om tot een duidelijk inzicht te komen dienen de taaktypen die door de verschillende bedrijfs-onderdelen worden uitgeoefend te worden afgezet tegen de bovengenoemde mogelijkheden.

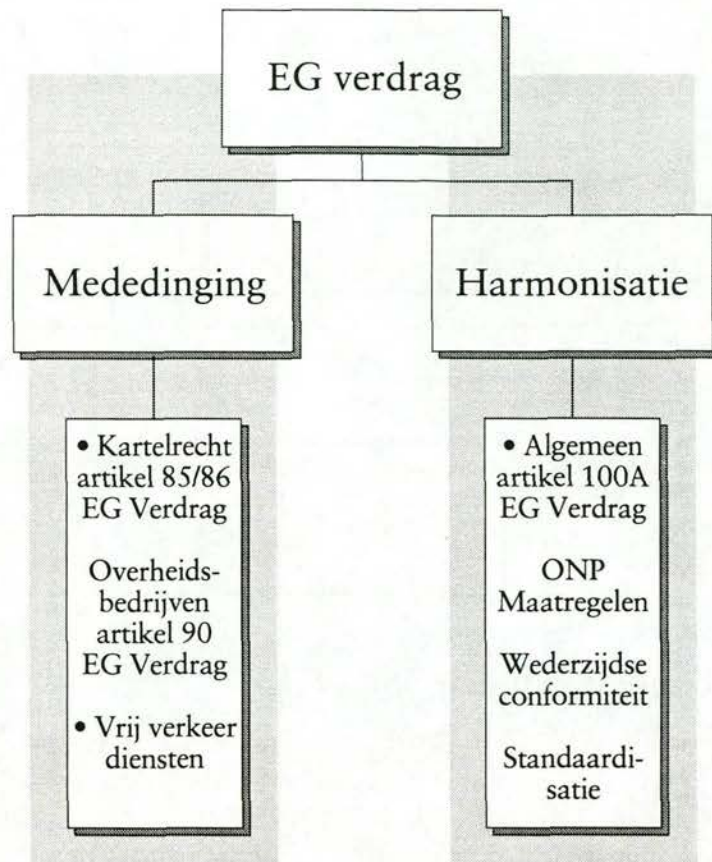
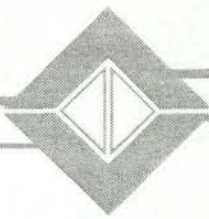
Van groot belang bij de bepaling van de verdere mogelijkheden is de EG regelgeving. Deze zorgt in feite voor een verdere verfijning van de positie waarin de TWD'en zich bevinden en de mogelijkheden voor de toekomst.



5 De internationale omgeving

5.1 Inleiding

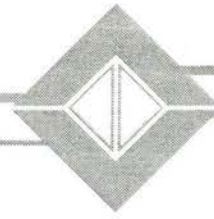
Voor een adequate beoordeling van de EG regelgeving met betrekking tot het opereren van overheidsorganisaties dienen verschillende, met elkaar samenhangende, regelstructuren geanalyseerd te worden. In de volgende onderdelen van dit hoofdstuk zullen deze achtereenvolgens aan de orde komen. Het gaat hierbij om de regelgeving met betrekking tot mededinging en in het bijzonder het belang van de artikelen 85 t/m 95 (in het bijzonder artikel 85 en artikel 90) van het EG verdrag en om de regelgeving met betrekking tot openbare aanbestedingen. Als uitwerking hiervan wordt meer in detail ingegaan op de regelingen zoals deze zijn ontworpen in de sectoren gas en elektriciteit. Nadrukkelijk wil hiermee niet gezegd zijn dat het RIZA of enig andere TWD beschouwd zou moeten worden als een met de in deze sectoren opererende instellingen vergelijkbaar nutsbedrijf. Van de zijde van de EG is echter medegedeeld dat de op deze terreinen bestaande "Utility Directives" zeer goed beschouwd kunnen worden als exemplarisch voor eventuele regelingen op het terrein van het watermanagement en min of meer beschouwd kunnen worden als een soort wenselijke gedragscode.



Aparte aandacht zal ook besteed worden aan de heersende “company statutes”, de European Economic Interest Grouping en de belangrijkste aspecten van de European Association.

Bedacht moet worden dat de hieronder weergegeven internationale regelingen een algemene geldigheid bezitten die voor alle TWD'en evenzeer opgaat.

De onderstaande illustratie geeft aan hoe de verschillende soorten regelgeving met elkaar samenhangen en welke verplichtingen voor de lidstaten daar al dan niet uit voortvloeien.



Schema 1: De hiërarchie van de regelgeving

5.2 De mededingingsregels

5.2.1 De doelstellingen, artikel 85

De voornaamste regels met betrekking tot de privaatrechtelijke belemmeringen van het vrije marktverkeer in de gemeenschappelijke Europese markt zijn te vinden in de artikelen 85 t/m 89 van het EG verdrag. Zij vormen de basis van het Europese kartelrecht en regelen het algemeen verbod (buiten de in deze artikelen genoemde uitzonderingen) van concurrentiebeperkende gedragingen en het misbruik van economische machtsposities.

De voornaamste doelstellingen van deze regels zijn gelegen in de instelling en goede werking van de gemeenschappelijke markt en in het realiseren van een optimale combinatie van produktiefactoren opdat een optimale economische groei verzekerd is. Als laatste doelstelling kan het streven naar “de eerbiediging van economische billijkheid” genoemd worden, het creëren van gelijke kansen voor alle economische subjecten.

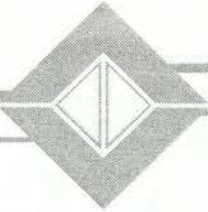
Het onderstaande schema illustreert de samenhang tussen de verschillende pijlers in de regelgevende constructie.

Schema 2: Uitgangspunten van het EG liberaliserings- en harmonisatiebeleid

Artikel 85.1 vormt feitelijk het hart van de genoemde regeling. Dit artikel stelt beperkingen aan de concurrentie van ondernemingen in de bepaling van hun marktgedrag. De mededingingsbeperkingen kunnen worden onderscheiden in horizontale en verticale beperkingen.

Horizontale mededingingsbeperkingen stellen grenzen aan de relaties tussen ondernemingen die zich bevinden op hetzelfde u van de bedrijfskolom. Voorbeelden zijn marktverdelingen, produktieafspraken en prijsregelingen. Verticale mededingingsbeperkingen betreffen de mededinging tussen ondernemingen die zich op verschillende niveaus van de bedrijfskolom bevinden. Voorbeelden zijn alleenverkoopovereenkomsten, exclusieve afnameovereenkomsten en selectieve distributiesystemen.

Naast de mededingingsbeperking is ook het begrip merkbaarheidseis van belang. Dit betekent dat een mededingingsbeperkende afspraak tussen onder-



nemingen uitsluitend onder de verbodsregels kan vallen indien zij leidt tot een merkbare beïnvloeding van de positie van derden. Aan de werking van de verbodsregels zijn echter grenzen gesteld met betrekking tot het marktaandeel en de totale omzet van de betrokken ondernemingen. Wanneer het gezamenlijk marktaandeel niet groter is dan 5% of de totale omzet niet groter is dan 200 mln. ECU vallen zij niet onder het verbodsregime.

Artikel 85.3 geeft een aantal andere uitzonderingsgronden. Het kan daarbij gaan om:

- ◆ Een overeenkomst ter verbetering van de produktie.
- ◆ Een billijk aandeel voor de gebruikers, dat wil zeggen dat ook derden van de met de overeenkomst samenhangende voordelen profiteren.
- ◆ Onmisbaarheid van de mededingingsbeperkingen, dat wil zeggen dat de nagestreefde kwaliteitsverbetering niet op een andere wijze te realiseren was dan middels de gesloten overeenkomst.
- ◆ Het niet uitschakelen van mededinging, dat wil zeggen dat er sprake dient te zijn van een minimale “restconcurrentie”.

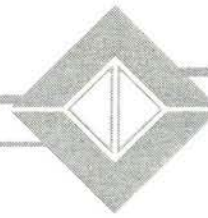
In het algemeen kan worden gesteld dat er op ondernemingen een zware bewijslast drukt indien zij een beroep willen doen op deze uitzonderingsgronden.

5.2.2 Publieke organisaties, artikel 90

De bovenstaande regels zijn, evenals alle andere regels van het verdrag, ook van toepassing op openbare bedrijven en op ondernemingen waaraan de lid-staten bijzondere of uitsluitende rechten verlenen (zoals concessiehouders). Artikel 90 gaat met name in op hun positie.

Als we strikt kijken naar de inhoud van artikel 85 en volgende kan feitelijk worden vastgesteld dat ondernemingen die vallen onder artikel 90 van het verdrag marktposities innemen die, waren zij het gevolg geweest van afspraken tussen particuliere ondernemingen, vermoedelijk als strijdig met de inhoud van artikel 85 beschouwd zouden worden.

De termen “openbare bedrijven en ondernemingen” zijn niet in het verdrag gedefinieerd. Met betrekking tot de term ondernemingen kan wel aan de jurisprudentie van het Europese Hof worden ontleend dat men uitgaat van een zeer brede invulling van het begrip onderneming. Met name economische criteria (“iedere entiteit die de situatie en gevolgen teweeg kan brengen waarop mededingingsregels van toepassing zijn, ongeacht de juridische vorm is een onderneming”) blijken hierbij van belang te zijn. Voor wat betreft het begrip



openbaar wordt feitelijk volstaan met een omschrijving waaruit blijkt dat alle ondernemingen waaraan uitsluitende of bijzondere rechten zijn toegekend onder het hierop toegesneden regime dienen te vallen.

Van belang is nu te bezien in hoeverre de onder artikel 90 vallende ondernemingen getoetst zijn aan het uit artikel 85 en 86 resulterende regime. De jurisprudentie van de afgelopen jaren kan enig licht werpen op deze relatie.

5.2.3 De jurisprudentie

Het algemeen gedragskader van onder artikel 90 vallende ondernemingen is weergegeven in de arresten Sacchi en NOB. In het eerste arrest is vastgesteld dat:

“het bestaan van een monopolie voor een onderneming waaraan een lidstaat uitsluitende rechten toekent niet als zodanig verenigbaar is met artikel 85. Dit is evenzo bij een uitbreiding van uitsluitende rechten als gevolg van een nieuwe handeling van deze staat”.

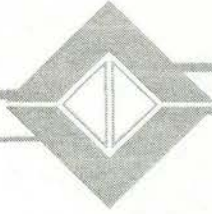
In het NOB arrest wordt echter opgemerkt dat:

“het bestaan van ondernemingen met bepaalde bijzondere of uitsluitende rechten niet betekent dat alle bijzondere of uitsluitende rechten noodzakelijkerwijs verenigbaar zijn met het verdrag”.

In de jurisprudentie van de laatste jaren is duidelijk komen vast te staan dat het Europese Hof weinig heel heeft gelaten van de aanvankelijk “veilige” (dat wil zeggen aan de mededinging onttrokken) positie van de zogenaamde artikel 90 – ondernemingen. Met name het Telemarketing – arrest en de uitspraak met betrekking tot RTT/INNO over de levering van netwerken en randapparatuur zijn op dit punt zeer duidelijk geweest (zie bijlage IV). Uit deze arresten blijkt dat het marktgedrag van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties meer en meer gelijkgesteld wordt. Een publiekrechtelijke organisatie kan zich dus evengoed schuldig maken aan mededingingsvervalsing.

Nu de invulling van de gedragsregels van ondernemingen met uitsluitende of bijzondere rechten steeds meer getoetst worden aan de algemeen geldende mededingingsbepalingen wordt de enige uitzonderingsmogelijkheid nog geboden in artikel 90.2 van het verdrag.

De volgens artikel 90.2 uitgezonderde ondernemingen dienen echter te voldoen aan strakke omschrijvingen. Zij moeten gericht zijn op het leveren van een product van algemeen economisch belang.



Ook bij de invulling van dit begrip hebben recente uitspraken van het Europese Hof een verhelderend licht geworpen op de zaak. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat het bij het begrip algemeen economisch belang altijd dient te gaan om beslissingen van een hogere orde dan het eigen economisch belang, bijvoorbeeld het streven naar winstmaximalisatie. In een dergelijk geval worden de mededingingsregels slechts toegepast indien de aan de betreffende ondernemingen toevertrouwde bijzondere taak niet wordt verhinderd. Of in andere woorden:

“de overtreding van de verdragsregels moet onvermijdelijk zijn voor de uitoefening van die taak”

en:

“de uitzonderingspositie vindt zijn grens in het feit dat de ontwikkeling van het handelsverkeer niet mag worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap”.

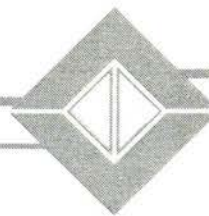
Op de onderneming die een beroep doet op de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 90.2 rust (evenals bij de artikel 85.3) een zware bewijslast.

5.2.4 Het standpunt van de EG

Vanuit het DG IV van de EG wordt positief gereageerd op de mogelijkheid dat een kennisinstituut als het RIZA of enig andere TWD van RWS via kennisuitwisseling in internationaal verband haar positie in de nationale omgeving wil verbeteren. De voornaamste oorzaak hiervoor is uiteraard dat juist een dergelijke relatief nieuwe vorm van internationale betrokkenheid een positieve impuls kan vormen voor het integratieproces.

Daarbij worden echter twee belangrijke kanttekeningen gemaakt:

- ◆ Eventuele klachten over het misbruik van een dominante positie door een dergelijk overheidsbedrijf worden zeer serieus genomen. Zij zullen zonder enige twijfel leiden tot een onderzoek en eventueel resulteren in passende maatregelen.
- ◆ In verband hiermee: hoewel er momenteel geen plannen zijn om te komen tot enigerlei vorm van Europese regelgeving op het terrein van het waterbeheer en -management zullen bovengenoemde klachten en – meer in het algemeen – demarkatieproblemen tussen publieke en private activiteiten in de internationale sector aanleiding kunnen zijn om te komen tot een regeling.



De eerste conclusie moet dan ook luiden dat een TWD die zich internationaal oriënteert zeer zorgvuldig zal moeten opereren om op deze wijze risico tot uitlokking van toekomstige regelgeving te vermijden.

Het kan daarbij gaan om twee belangrijke zaken:

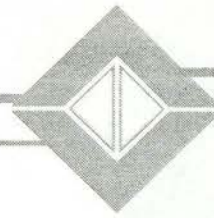
- ◆ Het misbruik maken van een dominante positie in de nationale omgeving.
- ◆ Kruissubsidiëring.

Misbruik van een dominante positie maakt men redelijk snel in de ogen van de EG. Het uitgangspunt van een “gesloten” thuismarkt (dat wil zeggen een sterke, voor de concurrentie onaantastbare positie op de Nederlandse markt) wordt in deze interpretatie opgevat als het gebruik maken van een positie teneinde voordelen te creëren in de buitenlandse watersectoren. Het principe dat een gegarandeerde positie in eigen land kan leiden tot het behalen van voordelen elders hoeft niet geformaliseerd te zijn. Het bestaan van een gegroeide praktijk is op zich al voldoende om de Commissie in het geweer te brengen.

Het uitgangspunt van de EG blijft onveranderd “integratie onder zoveel mogelijk gelijke voorwaarden en omstandigheden”.

Het probleem van kruissubsidiëring is lastig. Met name in de telecommunicatiesector komen veel voorbeelden voor. Een van de meest bekende is het voorbeeld van een aantal nationale PTT's die, gebruikmakend van hun dubbelpositie als concessionair en commercieel bedrijf, overwinsten uit de eerste sector gebruiken om extra scherp te kunnen concurreren op de commerciële markt. De EG tracht deze praktijk niet alleen aan de kaak te stellen middels specifieke wetgeving (de Open Network Provision, die de handel en wandel van de telecom operators dient te regelen) maar heeft inmiddels ook de aanval op de hoogte van de tarieven van de binnen de concessie aangeboden diensten geopend.

Om aan te kunnen tonen dat dit niet het geval is zullen de PTT's gedwongen zijn om een volstrekt transparante boekhouding te hanteren waarin – opnieuw volgens de Open Network Provision richtlijnen – wordt gewerkt met nauw omschreven en direct aan de kosten gerelateerde prijsstructuren.



5.3 De regelingen met betrekking tot openbare aanbesteding

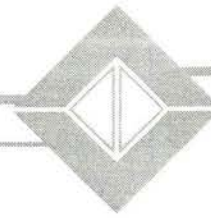
5.3.1 De achtergronden

Het EG beleid met betrekking tot openbare aanbestedingen past binnen het streven naar een meer gedereguleerde en geprivatiseerde publieke sector in de EG en EFTA lidstaten.

De feitelijke basis voor het stelsel van regelingen dat het EG regime met betrekking tot openbare aanbestedingen uitmaakt is feitelijk gebaseerd op het Eenwordingsverdrag van 1987. Dit verdrag kwam tot stand in een tijd dat een politieke discussie op gang was gekomen over de (on)mogelijkheden om te komen tot een geïntegreerde Europese markt. Op basis van deze discussie werd een groot aantal maatregelen voorgesteld om het integratieproces te versnellen. Een van de belangrijkste onderdelen daarbij was het beleid ten aanzien van openbare aanbestedingen.

De basis voor de nieuwe regelgeving op dit punt werd gelegd met de publikatie van het Cecchini Rapport in 1988 dat een calculatie maakte van de kosten verbonden met het *niet* integreren van de Europese markt. Aangegeven werd dat openbare aanbestedingen ongeveer 15% uitmaakten van het totale BNP van de EG lidstaten. Het liberaliseren van dit marktsegment zou dus een enorme economische impuls betekenen in de richting van een geïntegreerde en geliberaliseerde Europese markt. Hoewel een groot aantal met bijvoorbeeld veiligheidsaspecten samenhangende openbare contracten niet kunnen worden geliberaliseerd werd in het rapport geschat dat contracten met een totale waarde van 340 – 500 miljard ECU per jaar op de open markt zouden kunnen worden aangeboden. Tegelijkertijd beschreef het rapport een groot aantal positieve effecten die van een dergelijke politiek zouden uitgaan: een vergroting van de efficiëncy van de industriële produktie, een aanzienlijke overall prijsverlaging en een op een breder aanbod gebaseerde kwaliteitsverbetering van door de overheid gevraagde produkten en diensten.

Cecchini berekende verder dat de EG overheden tezamen voor 17,5 miljard ECU zouden kunnen bezuinigen bij het volgen van dergelijke open procedures. Bij haar streven om gegarandeerde markten open te breken en het Europese bedrijfsleven in staat te stellen zoveel mogelijk concurrerend op te treden op elkaars thuishanden (momenteel gaat slechts 2% van openbare werken contracten naar bedrijven uit een ander land) heeft de Europese Commissie tevens het streven naar standaardisatie centraal gezet. Zonder algemeen vastgestelde kwaliteitsnormen voor diensten en produkten zullen immers teveel onduidelijkheden en vluchtwegen blijven bestaan om aan een volledig geliberaliseerde markt voor openbare aanbestedingen te ontkomen.



5.3.2 Wat zijn overheidsaanbestedingen?

Van belang hierbij zijn de begrippen public authorities en public undertakings. Deze worden als volgt omschreven.

Public authorities zijn:

- ◆ De Staat, regionale of lokale autoriteiten, lichamen die geregeerd worden door het publieke recht of associaties van een of meerdere van dergelijke autoriteiten of publiekrechtelijk geregeerde lichamen.

Een lichaam wordt beschouwd als geregeerd te worden door het publieke recht indien:

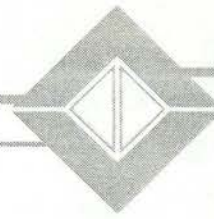
- ◆ het is opgericht met het doel om in het algemeen belang te voorzien in behoeften, welke niet van commerciële of individuele aard zijn, en
- ◆ een wettelijk karakter heeft, en
- ◆ voor het grootste deel gefinancierd wordt door de Staat, of regionale of lokale autoriteiten, of lichamen die geregeerd worden door het publieke recht, of

onderworpen is aan supervisie door deze instanties, of

een (toezien) bestuur heeft waarvan meer dan de helft van de bestuursleden benoemd worden door de Staat, regionale of lokale autoriteiten of door andere lichamen die geregeerd worden door het publieke recht.

Public undertakings zijn :

- ◆ Iedere onderneming waarop de publieke autoriteiten direct dan wel indirect een dominerende invloed kunnen uitoefenen uit hoofde van eigendom, financiële deelneming of de regels die de onderneming regeren.
- ◆ Ondernemingen waarin een publieke autoriteit een meerderheidsbelang heeft.
- ◆ Ondernemingen waarin een publieke autoriteit de meerderheid van de stemmen beheert die horen bij de uitgifte van aandelen van die onderneming.



- ◆ Ondernemingen waarin een publieke autoriteit meer dan de helft van de leden van het (toezien) bestuur kan benoemen.

Een aantal sectoren was tot dit jaar uitgesloten van het regime van de EG ten aanzien van overheidsaanbestedingen. Onder het nieuwe regime worden echter ook mogelijkheden geboden voor diensten in de volgende sectoren:

- ◆ Maritieme haven en luchthaven terminal faciliteiten en faciliteiten met betrekking tot binnenlandse waterwegen.
- ◆ Publieke doorvoer faciliteiten.
- ◆ Publieke telecommunicatienetwerken.
- ◆ Gas- en elektriciteitsproductie, transport en distributie.
- ◆ Olie en gas exploratie en extractie.
- ◆ Watervoorziening en -productie.

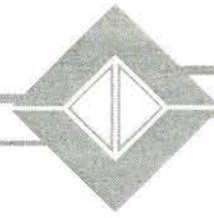
Diensten binnen deze range van publieke sector diensten dienen uitbesteed te worden via concurrerende transparante procedures.

5.3.3 De structuur van de EG regelgeving

In 1993, 21 jaar nadat de eerste regeling op het terrein van de openbare aanbestedingen van kracht is geworden, wordt uiteindelijk het volledige juridische bouwwerk met betrekking tot dit onderwerp voltooid. Op 1 januari 1993 worden immers de Utilities Directive en de tweede Remedies Directive (feitelijk klachtenprocedure) van kracht. De Services Directives voor de publieke sector volgt per 1 juli 1993. Zij vormen de complementaire structuur bij Supplies en Works Directives die al in het begin van de jaren zeventig zijn aangenomen. De Public Utilities Services Directive vormt op 1 juli 1994 het sluitstuk waarmee het complexe bouwwerk wordt voltooid. De samenhang tussen de verschillende regelingen wordt schematisch uiteengezet in bijlage v.

Om duidelijk te maken wat precies wordt verstaan onder de in deze regelingen beschreven regelingen kan het volgende citaat uit een recent verschenen handboek verhelderend werken.

“The procedure should not be confused with compulsory competitive tendering which, as applied in the UK, is an obligation to outsource all work which can potentially be done more effectively by external contractors. The EC procurement rules apply to contracts that would anyway be let. It seeks to create an environment in which the letting of contracts is done on a fair and equitable basis throughout the Community”.



Met dit in gedachten zullen de regels met name betrekking hebben op:

- ◆ Het contracttype
- ◆ Financiële drempels
- ◆ De waarde van het contract
- ◆ De verdeling in subcontracten
- ◆ Afgesproken tender procedures
- ◆ Merknamen
- ◆ Tijdslimieten
- ◆ Communicatiemiddelen
- ◆ Toekenningscriteria
- ◆ Administratie verwerking en verslaglegging
- ◆ Het hanteren van een officiële lijst van mogelijke contractanten

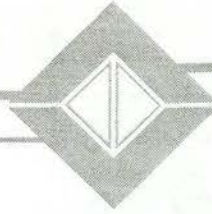
Het zal duidelijk zijn dat het voldoen aan de verschillende aspecten van de in de Directieven voorgestelde procedures zeer veeleisend zal zijn en grote gevolgen zal hebben voor de werkwijze en mogelijk organisatie van contracterende overheden. Om dit beeld nog verder toe te lichten is in bijlage VI een meer gedetailleerde beschrijving uit het al eerder genoemde handboek opgenomen.

Het is van belang om vast te stellen dat de werking van de genoemde Directieven zich op twee terreinen uitstrekt buiten de EG. De voorgestelde regelingen zullen zowel gelden voor de EFTA landen als voor de Oost Europese en GOS landen voor zover het gaat om aanbestedingen die (gedeeltelijk) bekostigd worden met EG fondsen.

5.4 De regelingen voor de sectoren gas en elektriciteit

De Directieven op het terrein van gas en elektriciteit hebben betrekking op het gedrag van nutsbedrijven in deze sectoren. Hoewel de TWD'en niet beschouwd kunnen worden als nutsbedrijven is van de zijde van de EG toch duidelijk gemaakt dat de op deze terreinen vigerende regelingen desondanks model *kunnen* staan als gedragscode. Met andere woorden:

De op deze terreinen geldende regels kunnen gebruikt worden als een toetingskader. Dit betekent in het geval van het RIZA dat verstoringen in de watersector zoals bovengenoemd aanleiding zouden kunnen zijn voor de EG om een regeling te ontwerpen die in sterke mate zou kunnen lijken op de regelingen zoals deze in de genoemde sectoren bestaan.



Anders geformuleerd: als het RIZA wil vermijden dat de EG – op basis van een klachtenprocedure – overgaat tot het ontwerpen van een of andere regeling zal zij zich bij voorkeur dienen te gedragen alsof deze regelingen reeds van toepassing zouden zijn op het terrein van het watermanagement.

In dit verband is niet gewezen op het voorbeeld zoals dit bestaat in de telecomunicatiesector. Specifieke omstandigheden, die hier geen onderwerp van studie uitmaken, hebben ertoe geleid dat binnen deze sector een uitzonderlijk fijnmazige regelgeving tot stand is gekomen die in toenemende mate heeft geleid tot een moeizame consensus van de lidstaten. De argumenten bewegen zich hierbij tussen het verwijt van “overregulering” tot aan het onweerlegbare economische belang van de sector (en daarmee van het staats eigendom in de hier opererende ondernemingen).

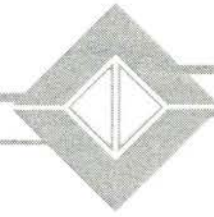
De regelingen voor de elektriciteit en gas sector zijn vastgelegd in de voorgestelde Directieven die zijn gepubliceerd in maart 1992 (92/C 65/04 en 92/C 65/05). Het document COM (91) 548 Final dient hierbij beschouwd te worden als de beleidsmatige onderlegger.

Het belangrijkste principe in de gas/elektriciteit Directieven is het ontkoppelingsprincipe:

“Het concept van ontkoppeling, d.w.z. scheiding van management en accounting van productie, opslag en distributie activiteiten, moet in praktijk worden gebracht bij verticaal geïntegreerde ondernemingen. Dit is essentieel om transparantie van activiteiten te verzekeren en het beïnvloedt de eigendomsstructuur niet”.

Artikel 21 en 22 van het voorgestelde Directief 92/C/65/05 geven de regelgeving aan voor deze ontkoppeling. In het kort omvatten zij het volgende:

Artikel 21: De lidstaten zorgen ervoor dat bovengenoemde ontkoppeling plaatsvindt in zoveel afdelingen als er activiteiten zijn, zodat voorkomen wordt dat welke vorm van ondersteuning voor een afdeling vanuit de Staat dan ook, niet in het voordeel werkt van andere afdelingen.



Artikel 22: Verticaal geïntegreerde ondernemingen dienen voor iedere afdeling afzonderlijk een boekhouding te voeren alsof het gescheiden ondernemingen waren en dienen een afzonderlijke balans en winst- en verliesrekening op te nemen in hun management rapport. Voor iedere activiteit moeten weer een kosten- en opbrengsten-opsplitsing plaatsvinden naar subactiviteiten. Ook de allocatieregels voor heffingen en de afschrijvingsprincipes dienen te worden aangegeven.

5.5 Enige andere mogelijkheden

5.5.1 Company statutes

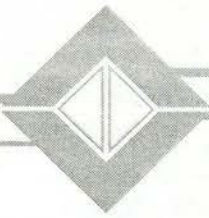
Er bestaan geen regelingen op Europees niveau met betrekking tot overheidsbedrijven of -diensten die actief samenwerken met internationale bedrijven of instellingen nastreven. Er zijn echter wel regels op het terrein van de non-profit organisaties die mogelijk van toepassing zouden kunnen zijn op de TWD'en.

Artikel 58 van het EG Verdrag sluit nadrukkelijk non-profit organisaties uit van de vrijheid om hun diensten aan te bieden in andere EG landen. In de laatste jaren heeft het DG XXIII, belast met de ondernemingspolitiek van de EG, gezocht naar wegen om deze organisaties desondanks in staat te stellen om optimaal te kunnen inspelen op de liberale EG maatregelen gericht op de totstandkoming van de geïntegreerde markt. Daarbij is de aandacht tevens uitgegaan naar het creëren van mogelijkheden voor non-profit organisaties om deel te nemen in joint ventures of fusies of in de vestiging van dochterorganisaties in andere EG landen.

Een en ander wordt duidelijk in het volgende citaat:

“Artikel 58 resulteert in een onderscheid tussen die associaties die een winstgevende (economische) activiteit als secundaire doelstelling nastreven welke hun hoofddoelstelling dienstig is, en associaties die hun doelen nastreven zonder economische activiteit.

De term “winstgevend” dient breed te worden opgevat als het deelnemen aan het soort economische activiteit dat juridische rechtspersonen anders dan ondernemingen zouden nastreven indien hun principiële of secundaire doel zou zijn om deel te nemen aan een economische activiteit die normalerwijze tegen compensatie wordt verricht.



Dit betekent dat de enige instanties die buiten de voorzieningen voor vrije dienstenbeweging vallen, diegenen zijn die *niet* deelnemen aan economische activiteiten. Ook associaties die ten behoeve van hun secundaire doelstelling economische activiteit bedrijven vallen binnen het bereik van het Verdrag, zelfs al zouden zij geen winst maken of financiële voordelen behalen”.

Geconcludeerd mag worden dat artikel 58 geen belemmeringen opwerpt voor het RIZA om zich als publieke organisatie te bewegen in het buitenland. Uiteraard gelden hierbij wel de regels zoals geformuleerd met betrekking tot de mededinging en de openbare aanbestedingen.

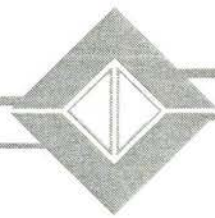
5.5.2 De European Economic Interest Grouping

Het bovengestelde betekent dat een TWD in een dergelijk geval zou moeten streven naar het vinden van een juiste formule om ook binnen de grenzen van de Nederlandse wetgeving te blijven (met name de werking van de Comptabiliteitswet). Een van de mogelijkheden om dit te doen is middels de European Economic Interest Grouping (EEIG).

Het doel van de EEIG is om te voorzien in een wettelijke eenheid, of uniformiteit, voor bedrijven die grensoverschrijdend willen samenwerken. Samenwerkende bedrijven kunnen als één juridische eenheid optreden naar derden. Wanneer een EEIG is gevormd en geregistreerd kan zij veel bedrijfsfuncties uitoefenen. De samenwerkende bedrijven bezitten een gezamenlijke en hoofdelijke aansprakelijkheid voor hun EEIG activiteiten en schulden, hoewel contractueel één of enkele verantwoordelijkheden uitgesloten kunnen worden.

De regelgeving voor EEIG's staat maximale flexibiliteit toe in het definiëren van de aard, de doelstellingen en de werkwijze van de EEIG. De belangrijkste regelgeving is de volgende:

- ◆ De oprichting dient conform de voorschriften van juli 1985 te zijn.
- ◆ Een EEIG als juridische eenheid mag zelf geen winst nastreven, alle gegenereerde winsten vervallen aan haar leden.
- ◆ Een EEIG mag geen supervisie uitoefenen op haar leden en ook geen aandelen houden van een der leden.
- ◆ Een EEIG moet minimaal 2 leden uit verschillende lidstaten bevatten.
- ◆ Registratie vindt plaats in elk van de landen van haar leden; dit betreft ook de manager(s).
- ◆ In de naam moet de volledige omschrijving of de afkorting EEIG voorkomen.
- ◆ In het registratiedocument moeten de doelstellingen opgenomen zijn.
- ◆ Een gespecificeerd contract tussen de leden moet worden opgesteld.
- ◆ Een lid kan géén meerderheidsstem hebben in de EEIG.



- ◆ Verplichtingen, stembevoegdheid en doelen kunnen slechts bij unaniem besluit gewijzigd worden.
- ◆ De winstallocatie onder de leden is zoals contractueel vastgelegd.
- ◆ Verliezen worden volgens overeengekomen afspraken gedekt.

Beperkingen van een EEIG zijn onder meer dat geen integratie van activiteiten van twee ondernemingen kan plaatsvinden en dat het om twee onafhankelijke entiteiten moet gaan. Verder kan een EEIG géén houdstermaatschappij zijn en hebben de leden alle vrijheid om hun eigen belangen na te streven.

5.5.3 De European Association

Een andere mogelijkheid is gelegen in de vorming van een zogenaamde European Association (EA).

Een EA is vooral bedoeld voor non-profit associaties die toch economische activiteiten willen bedrijven, willen fuseren of acquireren. Een TWD zou activiteiten van een soortgelijke organisatie in een andere lidstaat kunnen overnemen of een dochterorganisatie kunnen oprichten, zolang het karakter non-profit blijft (winst mag niet het hoofddoel zijn) en zolang de winsten gebruikt worden om verdere doelstellingen te steunen en niet verdeeld worden onder de leden.

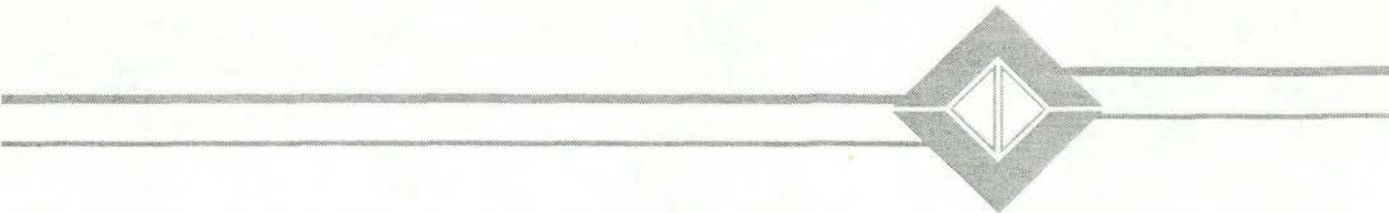
Een EA wordt verondersteld een permanent karakter te hebben waarbij de leden hun kennis en activiteiten bundelen in hun aller belang ofwel om direct dan wel indirect hun handel of interesses te bevorderen. Onder de nationale wetgeving voor het bedrijven van activiteiten kan een EA zelf haar activiteiten bepalen, mits ze ook conform de doelstellingen van de EG zijn.

Een verschil met een EEIG is dat de aansprakelijkheid van een EA beperkt is tot haar activa. Een EA mag alle vormen van financiering aantrekken die van toepassing zijn op de oprichtende leden in de lidstaat waar de EA geregistreerd staat.

5.6 Enige tussenconclusies

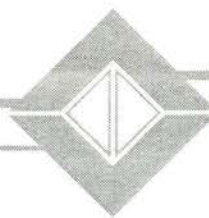
De boven weergegeven teksten en interpretaties geven een duidelijk beeld over de Europese regelstructuur die op de TWD'en en in het bijzonder het RIZA van toepassing zal zijn als zij zich wensen te bewegen in de internationale omgeving.

Voor de mededingingsregels en de regelingen op het terrein van de openbare aanbestedingen zijn hierbij van belang. Hoewel op onderdelen verschillend, kan voor iedere TWD een vergelijkbaar beeld geschetst worden.



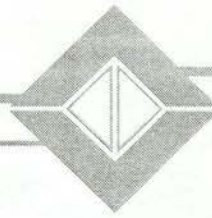
De volgende conclusies kunnen getrokken worden.

- 1 Schept de oorspronkelijke inhoud van de Verdragsteksten nog enige mogelijkheden voor een relatief grote bewegingsvrijheid voor publieke organisaties met bepaalde bijzondere of uitsluitende rechten (dit met name op grond van de uitzonderingsmogelijkheden in het Verdrag), de jurisprudentie van de laatste jaren heeft een steeds strakkere invulling gegeven van de gedragscodes waaraan dergelijke ondernemingen zich hebben te houden.
- 2 Kijkend naar het werkterrein van het RIZA kan vastgesteld worden dat er tot op heden geen sprake is van een geldende gedragscode. Volgens ingewijde bronnen bij de EG zal deze er op afzienbare termijn ook niet komen.
- 3 Iedere overtreding van de gedragscodes zou in principe kunnen leiden tot een in te dienen klacht. Indien het RIZA (of enig andere TWD) een dergelijke uitgelokte nieuwe jurisprudentie zou willen vermijden zal zij zich moeten gedragen *alsof er een dergelijke gedragscode op haar terrein bestond*. Vanuit de EC wordt gewezen op het volgen van gedragscodes zoals deze gelden op de terreinen gas en elektriciteit. Ook al is het RIZA geen nutsbedrijf, de hier ontworpen regelstructuur geldt in feite als een voorbeeld voor eventuele regelingen op het terrein van het watermanagement.
- 4 De EG zal niet alleen het gedrag van het RIZA in de internationale omgeving beschouwen maar tevens het vizier richten op de positie die de dienst inneemt in de eigen nationale sector.
Met andere woorden: als een bedrijf zich internationaal sterk kan presenteren door een dominante positie op haar thuisbasis (bijvoorbeeld door middel van kruissubsidie of middels een gegarandeerde klantenkring in eigen land) zal misbruik van een dergelijke positie in de internationale omgeving vrij gemakkelijk kunnen worden vastgesteld.
- 5 Het is essentieel dat zelfs de schijn van het bestaan van kruissubsidies vermeden wordt. Dit betekent dat het gehele systeem van kostentoedeling en de boekhoudkundige verwerking transparant dienen te worden gemaakt.
- 6 Van belang is het dat de TWD'en zich houden aan de inmiddels vastgestelde regels met betrekking tot het terrein van de openbare aanbestedingen. Veel van de internationale opdrachten waarop zij zich zullen willen concentreren zullen immers binnen dit domein vallen.



- 7 Indien een TWD zich in haar internationale omgeving beweegt als een non-profit organisatie staan er voor haar mogelijkheden open om hieraan via een EEIG of een EA organisatorisch vorm te geven.

Om de vergelijking met alle openstaande opties te kunnen maken en zo het beeld volledig te hebben is het nuttig om het binnen de opdracht aangegeven uitgangspunt dat iedere vorm van privatisering niet optioneel is tegen het licht te houden. In het volgende hoofdstuk zal dit gebeuren aan de hand van de concrete ontwikkelingen zoals deze zich hebben voorgedaan in de waterindustrie van het Verenigd Koninkrijk.



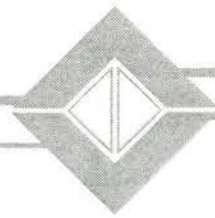
6 Internationale ontwikkelingen

6.1 Inleiding

Uiteraard is het zeer moeilijk om vergelijkingen te treffen tussen privatiseringsontwikkelingen in verschillende landen, zelfs in Europa. Culturele verschillen en specifieke omstandigheden zijn dermate bepalend voor de vormgeving van deze processen dat generalisaties niet of nauwelijks mogelijk zijn. In ontwikkelingslanden kan privatisering bijvoorbeeld sterk politiek gericht zijn (het breken van de macht van een alomtegenwoordige machtskliek) of gericht zijn op het aantrekken van de harde munten van in het buitenland verblijvende landgenoten. In andere gevallen (zoals een aantal onder de voorwaarden van de Economische Monetaire Unie zuchtende EG landen als Italië en België) gaat om het leningen van de staatsschuld of om het financieren van een essentiële ontwikkeling (Duitsland na de hereniging).

Als in dit hoofdstuk de privatisering in de waterindustrie in het Verenigd Koninkrijk behandeld wordt wil dit dan ook niet zeggen dat de hier te onderkennen lessen en conclusies klakkeloos kunnen worden overgeplaatst op de Nederlandse situatie. Daarvoor zijn de verschillen te groot.

Privatisering in de Engelse situatie is er primair op gericht geweest om overheidsdiensten om te zetten in privaatrechtelijke rechtspersonen waarvan de aandelen op de beurs verhandelbaar zijn. Hoewel de redenen voor privatiseringsoperaties uiteraard per geval kunnen verschillen (zo werd British Telecom geprivatiseerd om haar concurrentiemogelijkheden te vergroten, maar werd in het geval van British Leyland bijvoorbeeld een managementverschuiving nastreefde) wordt de situatie in het Verenigd Koninkrijk toch gedomineerd door het politieke motief van de terugtrekkende overheid. In tegenstelling tot de vaak terughoudender positie van de Nederlandse overheid bij bijvoorbeeld de uitoefening van de met een meerderheidsbelang in een bedrijf samenhangende zeggenschap heeft de Engelse overheid zich in het verleden vaak zeer "agressief" sturend opgesteld. De grotere politieke en maatschappelijke polarisatie in dit land is daar ongetwijfeld debet aan. Privatisering in het Verenigd Koninkrijk moet dan ook vooral gezien worden tegen partij-politieke achtergronden, terwijl de discussie in ons land juist gekenmerkt is door het stap voor stap zoeken van een algemene consensus waarbij privatiseringstendenzen juist geplaatst werden in het algemeen belang.



6.2 De privatiseringspolitiek

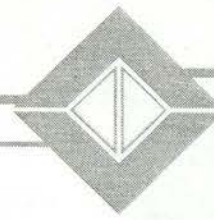
Zoals hierboven reeds werd vermeld zijn de argumenten om tot privatisering over te gaan in het Verenigd Koninkrijk vaak zeer complex en vaak politiek van aard geweest. Hoewel er vrijwel steeds een samenspel te onderkennen is geweest tussen politieke en economische factoren zullen wij deze hieronder apart behandelen.

6.2.1 Politieke factoren

- ◆ De waterbedrijven vóór de privatisering werden beschouwd als bedrijven zonder uitstraling die overbezet waren en slecht gemanaged werden.
- ◆ De Britse overheid aan de andere kant was enthousiast om haar verplichtingen t.a.v. publieke sector diensten te verminderen en om vermogen te genereren via verkopen op de obligatiemarkt. Zij had ideologisch een positieve houding ten aanzien van een vrije markt.
- ◆ De overheid wilde gezien worden als de initiator van actie ten aanzien van waterstandaards en de milieuaspecten van waterdiensten. Een mechanisme daartoe vond zij in de nationale Rivierautoriteit. Rond 1995 moet deze instantie zichzelf financieel bedruipen en moet zij los staan van elke overheidsinvloed.

6.2.2 Economische factoren

- ◆ Bekend was dat de Engelse waterindustrie dringend toe was aan een kapitaal-intensief investeringsprogramma. De bijdrage vanuit de publieke sector kon deze behoefte lang niet dekken.
- ◆ Prijsverhogingen voor de consument waren noodzakelijk maar zouden onacceptabel zijn daar de overheid de meeste andere vormen van lokale belastingen al had verhoogd.
- ◆ Nieuwe vormen van prijsstelling waren nodig bijvoorbeeld door meteropnames in plaats van een percentage maar ook dit zou weerstand oproepen indien de overheid het initiatief nam.
- ◆ De overbezetting zou beter af zijn met managers uit de private sector. Deze konden beter omgaan met een personeelsafbouw.



- ◆ De EC Directieven voor waterkwaliteit-standaarden verhoogden nog eens de kans op hogere kosten, investeringen en dus hogere prijzen.
- ◆ Privatisering zou de overheid inkomen opleveren.

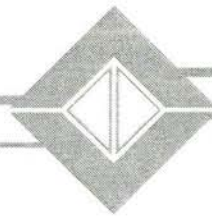
Enkele van deze punten horen thuis bij de koers van commercialisatie onder een geprivatiseerd regime. Kapitaalinvesteringsverplichtingen, management-kwaliteit en standaarden kunnen hiervan in het bijzonder genoemd worden.

In bijlage VII is een beschrijving opgenomen van de structuur van de Engelse waterindustrie. Daarnaast worden de verschillende strategieën toegelicht die gevolgd zijn door de individuele geprivatiseerde bedrijven.

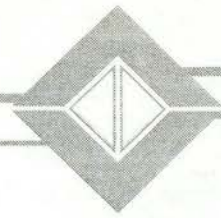
6.3 Enige tussenconclusies

De privatisering van de Engelse waterindustrie heeft een groot aantal veranderingen teweeggebracht. De consequenties daarvan zijn de volgende geweest:

- 1 De Engelse waterindustrie is nog steeds sterk gereguleerd en de vorm van regulering beïnvloedt de wijze waarop geprivatiseerde bedrijven hebben ingespeeld op commercialisatie.
- 2 Engelse bedrijven zien hun rol als partij op de wereldmarkt mede als een manier om aan de regulatie op de thuismarkt te ontkomen.
- 3 De mogelijkheden op dit moment doen zich evengoed voor in landen waar privatiseringsprogramma's op touw staan; of landen waar dringend behoefte is aan een verbetering van de infrastructuur (Zuid- en Oost-Europa).
- 4 Commercialisatie is in de meeste gevallen gepaard gegaan met veranderingen in het personeelsbeleid. In Engeland is men van mening dat menskracht de sterkte van de industrie vormt. Er wordt veel nadruk gelegd op training en opleidingsaspecten om de kwaliteit van het management te verhogen. Trainingsbudgetten worden gehandhaafd, ook ten tijde van recessies.
- 5 De industrie heeft het aanzien van een "kennis-industrie" gekregen.
- 6 De klant als onderdeel van een bedrijfsstrategie is nieuw. Er wordt veel moeite gedaan om klanten te winnen en om hun behoeften te identificeren. Dit levert wat krediet voor prijsverhogingen en geeft de diensten een "value for money" karakter.



- 7 Alle bedrijven doen aan diversificatie buiten hun kernactiviteiten. Joint ventures en acquisitie zijn de meest voorkomende vormen.
- 8 Commercialisatie vereist een herstructurering van de toeleveringsindustrie voor componenten en vakbekwaamheden (b.v. constructie). Geprivatiseerde bedrijven gaan nogal hard te werk in de toeleveringsketen in een poging om kosten te reduceren en winsten te verhogen binnen het bestaande prijsregime.
- 9 Onderlinge concurrentie buiten het monopoliegebied is merkbaar op het gebied van managementkwaliteit, interne bedrijfsvoering, strategie en de kostenbasis van de industrie.
- 10 Onderzoeks- en ontwikkelingsbudgetten lijken toe te nemen wanneer bedrijven concurrentievoordelen willen behalen op internationale markten en hun winsten willen vergroten binnen het sterk gereguleerde prijsregime.



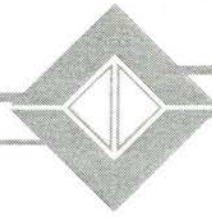
7 De opties voor de TWD'en, een eerste verkenning

7.1 Inleiding

In het bovenstaande is na een analyse van de achtergronden een eerste inventarisatie gemaakt van de mogelijkheden om in te spelen op internationale veranderingen. Een eerste inperking daarbij is tot stand gekomen door een beschrijving van de nationale omgeving. De in hoofdstuk 5 gepresenteerde internationale analyse heeft vervolgens de informatie geleverd om op basis van de door de EG veronderstelde en verordonneerde regels te komen tot een hernieuwde inperking. De conclusies uit deze exercities worden hieronder gepresenteerd. Nadrukkelijk zij hierbij vermeld dat het om een voorlopige schets gaat. De conclusies uit het tweede studieonderdeel (produkten 3 en 4) zullen aanvullingen moeten leveren.

7.2 De mogelijke opties, eerste conclusies

- 1 In hoofdstuk 4.8 werd geconstateerd dat een verankering in de publieke sector nadelig zou kunnen zijn voor het zo goed en flexibel mogelijk inspelen op (inter)nationale veranderingen. Tegelijkertijd is de optie van volledige privatisering binnen de opdracht uitgesloten.
- 2 Op deze gronden is als belangrijkste tussenconclusie getrokken dat de meest veelbelovende opties gezocht zouden moeten worden in het tussengebied tussen de publieke en private sector (paragraaf 4.9). Deze gevolgtrekking betekent in feite de eerste inperking van het scala aan openstaande mogelijkheden.
- 3 Als belangrijke nuancering werd daarbij aangegeven dat voor de verschillende onderdelen van de TWD'en wellicht alternatieve opties aanwezig zijn. Een beoordeling hiervan dient plaats te vinden op basis van een vergelijking per taaktype.
- 4 Bij het maken van een – voorlopige – keuze zijn de door de EG gehanteerde en hierboven beschreven gedragsregels van doorslaggevend belang. Zij vormen als het ware de tweede inperking van de openstaande mogelijkheden.



- 5 Van groot belang daarbij is de wijze waarop de eigen nationale markt geliberaliseerd is. Praktische beperkingen, zoals deze zijn geschetst met betrekking tot het watermanagement, zullen zonder enige twijfel leiden tot repercussies. In ieder geval zal de EG er een directe aanleiding in zien om klachten over het misbruik van een gegarandeerde positie in de nationale omgeving ten behoeve van het behalen van voordelen elders op hun gegrondheid te onderzoeken. Indien geopteerd wordt voor publiekrechtelijk gedecentraliseerde organisatievormen moet vermeld worden dat ook zij de EG regelgeving m.b.t. openbare aanbesteding moeten volgen.

Het is van belang vast te stellen dat het hierbij gaat om een essentiële keuze. Het is uiteraard mogelijk om het in hoofdstuk 3.4 beschreven “gesloten circuit” van samenhangende en gedecentraliseerde samenwerkingsrelaties te handhaven. Indien echter wordt besloten om internationaal actief te worden zullen dezelfde EG – regels gelden als voor andere actoren.

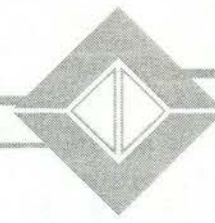
- 6 In feite zijn in het tussengebied tussen publiek en privaat vier organisatorische mogelijkheden in beschouwing genomen die elk verschillende juridische verschijningsvormen hebben:

- ◆ de staatsdeelneming
- ◆ de overheidsstichting
- ◆ de rechtspersoon sui generis
- ◆ detachering

- 7 Met betrekking tot de eerste optie wordt de omschrijving van een public authority of een public undertaking, zoals gegeven in hoofdstuk 5.3.2, weer van belang.

De omschrijvingen van deze twee begrippen tonen duidelijk aan dat een onderneming of instelling die in meerderheid wordt gedirigeerd door een overheid (dat wil zeggen middels financiering, aandelenbezit of andere vormen van zeggenschap), beschouwd moet worden als een binnen de publieke sector opererende entiteit. Op basis hiervan zijn nu twee conclusies mogelijk:

- ◆ Indien de overheid een bepalende positie inneemt zullen de op overheidsondernemingen en -diensten van toepassing zijnde regels ook gelden voor deze onderneming of instelling. Een belangrijk deel van de in hoofdstuk 4 genoemde bezwaren tegen het flexibel opereren van overheidsbedrijven zullen dan gelden.



- ◆ Indien de overheid een minderheidspositie inneemt zullen deze bezwaren zich niet voordoen. Men kan zich dan echter afvragen op grond van welke overwegingen een overheid ervoor zou kiezen om een minderheidsbelang te hebben in een onderneming of instelling die zij niet kan steunen.
- 8 Met betrekking tot de tweede optie moet worden opgemerkt dat de stichtingsvorm niet de meest geslaagde is om te functioneren in een veranderende omgeving. Het zal in hoge mate afhankelijk zijn van de eisen met betrekking tot flexibiliteit en anticiperend vermogen of deze rechtsvorm voldoende mogelijkheden biedt.
- 9 Met betrekking tot de derde optie is hierboven reeds opgemerkt dat het ad hoc karakter van deze constructie een zekere mate van onduidelijkheid met betrekking tot de rechtszekerheid met zich meebrengt.
- 10 De detacheringsoptie lijkt in afweging ten opzichte van de andere geschetste mogelijkheden zeker een aantal nader te onderzoeken mogelijkheden met zich mee te brengen. Gekozen kan bijvoorbeeld worden voor een aanpak op projectbasis waarbij samenwerkingsverbanden tussen een TWD en particuliere partijen kunnen worden gerealiseerd.
- 11 Organisatievormen als de EEIG en EA staan vanuit de EG open voor de TWD'en wanneer zij zich als non-profit organisaties in de internationale omgeving met hun kennisprodukt willen profileren middels samenwerking met organisaties uit andere lidstaten.
- 12 De meeste van de in deze studie gepresenteerde argumenten en feiten komen bijeen in een centrale keuze waarbij de (on)wenselijkheden van organisatorische aanpassingen en de mogelijkheden om op internationale veranderingen in te spelen moeten worden afgewogen.

Let wel: met het bovenstaande wil niet gezegd zijn dat TWD'en in hun huidige verschijningsvorm niet in zekere mate – en onder zekere voorwaarden, zie conclusie 5 – succesvol zouden kunnen inspelen op internationale ontwikkelingen. De gegevens in het aansluitende tweede deel van de studie zullen zonder twijfel aantonen dat de kwaliteit van de kennisprodukten van de TWD'en van RWS hiertoe voldoende hoog is. De centrale stelling is echter dat indien het optimaal inschatten van en anticiperen op de mogelijkheden de absolute doelstelling is, organisatorische aanpassingen (zoals beschreven in hoofdstuk 4) wenselijk en mogelijk zelfs noodzakelijk zijn.

