

Vergaderjaar 2012–2013

**31 490**

## **Vernieuwing van de rijksdienst**

**Nr. 118**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2013

Het lid Schouw heeft de minister van Economische Zaken en mij verzocht om een reactie op een artikel in het Financieel Dagblad van 4 april jl. over mogelijke valse concurrentie door de overheid. Aanvullend zijn op 11 april jl. van de leden Schouw (D66) en Verhoeven (D66) schriftelijk vragen ontvangen over hetzelfde onderwerp. De beantwoording hiervan treft u als bijlage bij deze brief aan (Aanhangsel Handelingen II 2012/13, nr. 2212). In het onderstaande geef ik, mede namens de minister van Economische Zaken, invulling aan het verzoek om een brief en beantwoord ik de door de leden Schouw en Verhoeven gestelde vragen.

Het artikel in het Financieel Dagblad werpt een aantal vragen op over de wijze waarop de rijksoverheid omgaat met de in- en uitbesteding van taken. Voor ons vormt de kern van het artikel de vraag of de overheid de concurrentie vervalst ten opzichte van het bedrijfsleven door activiteiten zelf te doen die marktpartijen ook kunnen uitvoeren of die voorheen aan de markt werden uitbesteed.

#### **Verhouding tussen overheid en bedrijfsleven**

Op 1 juli 2012 is de Wet markt en overheid (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid) in werking getreden. Deze wet bevat gedragsregels die gelden voor alle overheden en moet concurrentievervalsing ten opzichte van private ondernemingen voorkomen als een overheid er voor kiest zelf economische activiteiten te verrichten. De belangrijkste gedragsregel betreft het doorberekenen van ten minste de integrale kosten die zijn gemoeid met het verrichten van een economische activiteit. Het staat overheden vrij een keuze te maken wel of geen economische activiteiten te verrichten.

Indien overheden ervoor kiezen economische activiteiten te verrichten, dienen zij de gedragsregels na te leven. De Autoriteit Consument en Markt (ACM, die per 1 april jl. is opgericht en waar de Nederlandse Mededin-

gingsautoriteit, NMa, in is op gegaan) houdt toezicht op de naleving van de gedragsregels.

Ondernemers die vinden dat een overheid zich niet aan de gedragsregels houdt, kunnen een klacht indienen bij de overheidsorganisatie waar zij problemen mee hebben. Ook kunnen zij met hun klacht terecht bij de ACM. De ACM kan dan een onderzoek instellen naar concurrentievervalsing. In geval van overtreding van een gedragsregel door de overheid kan de ACM bij beschikking verklaren dat zij de overtreding heeft vastgesteld of aan die overheid een last onder dwangsom opleggen.

Zoals opgemerkt, is de Wet markt en overheid van toepassing als een overheid een economische activiteit verricht. In de Wet markt en overheid wordt onder «economische activiteit» verstaan: het aanbieden van goederen of diensten op een markt, dat wil zeggen in concurrentie met derden. Van concurrentie met derden is geen sprake als de rijksoverheid de voorziening in bepaalde goederen of diensten voor zichzelf verzorgt en het aanbieden van die goederen en diensten uitsluitend binnen de rechtspersoon Staat der Nederlanden geschiedt. In een zodanig geval treedt de rijksoverheid niet toe tot de markt waarop diezelfde goederen en diensten door private ondernemingen worden aangeboden en treedt de rijksoverheid dus ook niet in concurrentie met die private ondernemingen.

De Wet markt en overheid laat overheden vrij om zelf te beslissen of activiteiten ten behoeve van de eigen overheidsorganisatie worden uitbesteed aan derden dan wel in eigen beheer worden uitgevoerd. Ingeval de rijksoverheid goederen of diensten aanbiedt aan derden, verricht de rijksoverheid wel economische activiteiten. De rijksoverheid treedt dan in concurrentie met private ondernemingen die dezelfde goederen of diensten aanbieden. Het aanbieden door een overheid van goederen of diensten aan een andere overheid of aan een overheidsbedrijf is echter uitgezonderd van de gedragsregels van de Wet markt en overheid, onder voorwaarde dat die goederen of diensten door de andere overheid of dat overheidsbedrijf uitsluitend worden gebruikt voor de uitoefening van een publiekrechtelijke taak. Deze voorwaarde is gesteld om te voorkomen dat die andere overheid of dat overheidsbedrijf beneden de kostprijs goederen of diensten aanbiedt aan de markt waardoor concurrentievervalsing kan ontstaan.

De Wet markt en overheid biedt dus ook ruimte voor het verrichten van economische activiteiten door de rijksoverheid ten behoeve van andere overheden of overheidsbedrijven, zolang dit gebeurt ten behoeve van de uitvoering van een publiekrechtelijke taak. Als dit laatste niet het geval is, zijn op die economische activiteiten de gedragsregels van de wet van toepassing.

De Wet markt en overheid geldt in beginsel voor vijf jaar. De wet dient binnen drie jaar, dus vóór 1 juli 2015, te worden geëvalueerd. Hierbij wordt dan onder meer gekeken of de wet effectief is om het beoogde doel, van het tegengaan van concurrentievervalsing door de overheid, te bereiken.

### **Overzicht klachten markt en overheid**

Sinds de inwerkingtreding van de Wet markt en overheid zijn er 44 signalen bij de ACM (toen nog NMa) binnengekomen over oneerlijke concurrentie. Daarnaast zijn er in de maanden voorafgaand aan inwerkingtreding van deze wet 13 signalen bij de ACM binnengekomen. Signalen betreffen veelal meldingen van oneerlijke concurrentie door overheden. Bij de ACM zijn nog geen formele verzoeken van belangheb-

benden binnengekomen om op grond van de Wet markt en overheid een besluit te nemen.

De signalen van concurrentievervalsing komen onder de noemer markt en overheid bij de ACM binnen. De ACM bekijkt bij elk ontvangen signaal of de gedraging waarop die betrekking heeft onder de reikwijdte van de wet valt.

Daarnaast wordt bekeken of het gaat om een bestaande economische activiteit (d.w.z. een activiteit die voor de inwerkingtreding van de wet al werd uitgevoerd), of niet. In het eerste geval geldt, al naar gelang de aard van die economische activiteit voor de toepasselijkheid van de Wet markt en overheid op die activiteit een overgangperiode van twee of één jaar. De ACM geeft dan richting aan de desbetreffende overheid om overtredingen in de toekomst te voorkomen.

De signalen gaan over zowel de centrale overheid als over decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen en onderwijsinstellingen en hebben met name te maken met het mogelijk niet naleven van de verplichting tot het doorberekenen van de integrale kosten en van het verbod van het bevoordelen van overheidsbedrijven.

Dat betekent overigens niet dat al deze tips en signalen ook daadwerkelijk over markt en overheid problematiek gaan. Soms gaan de tips en signalen bijvoorbeeld over aanbestedingszaken die als oneerlijk worden ervaren. Tevens is de ervaring dat de meeste tips en signalen over oneerlijke concurrentie die de ACM ontvangt niet binnen de reikwijdte van de Wet markt en overheid vallen, bijvoorbeeld omdat het geen economische activiteit betreft of dat de bevoordeelde organisatie geen overheidsbedrijf is. Ook komen er veel signalen binnen over de van de wet uitgezonderde sectoren, zoals de sociale werkplaatsen.

Naast de tips en signalen die bij de ACM binnenkomen, heeft de ACM ook een nulmeting markt en overheid laten uitvoeren. De resultaten van deze meting zal de ACM op korte termijn naar buiten brengen.

### **Ontwikkelingen**

Zoals in het bovenstaande is aangegeven staat het de rijksoverheid vrij om zelf te beslissen of activiteiten ten behoeve van de eigen overheidsorganisatie worden uitbesteed aan derden dan wel in eigen beheer worden uitgevoerd. Omdat in het artikel in het Financieel Dagblad de suggestie wordt gewekt alsof bepaalde activiteiten, die voorheen waren uitbesteed nu weer naar de overheid terug zouden worden gehaald, licht ik in het onderstaande enkele ontwikkelingen binnen de bedrijfsvoering van de rijksoverheid toe.

Binnen de rijksoverheid is een beweging op gang gekomen om de taken op het terrein van haar eigen bedrijfsvoering, die voorheen door verschillende ministeries afzonderlijk in eigen beheer werden uitgevoerd, bij elkaar onder te brengen in zogenoemde shared service organisaties. Deze ontwikkeling, die niet uniek is voor de overheid maar ook bij het bedrijfsleven bestaat, heeft de afgelopen jaren een stevige impuls gekregen met het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst en diens voorloper Vernieuwing Rijksdienst. De bundeling van dienstverlening in shared service organisaties vindt plaats aan de hand van de vraag welke diensten kunnen worden samengevoegd en waar schaalvoordelen te verkrijgen zijn. Voorbeelden hiervan zijn de bundeling van facilitaire afdelingen in één facilitaire dienstverlener voor de Haagse kerndepartementen (FM Haaglanden) en de drukkerij VijfKeerBlauw waarin drukwerk-

activiteiten, die voorheen versnipperd over de ministeries plaatsvonden, sinds 2002 zijn samengebracht.

De rijksoverheid bundelt dus de activiteiten voor de eigen bedrijfsvoering die tot nu toe – versnipperd – door de ministeries zelf werden uitgevoerd. Dit levert geen concurrentievervalsing op ten opzichte van het bedrijfsleven omdat de rijksoverheid deze activiteiten ten behoeve van de eigen organisatie verricht.

De bundeling van de bedrijfsvoering in shared service organisaties draagt bij aan vergroting van de professionaliteit van de dienstverlening en levert efficiencyvoordelen op. Er wordt nadrukkelijk gestuurd op de efficiënte uitvoering van de dienstverlening door deze interne shared service organisaties. Door de batenlastensystematiek wordt voor deze diensten een integrale kostprijs berekend. De shared service organisaties worden gebenchmarkt aan de hand van marktstandaarden. Ze krijgen bovendien efficiencytaakstellingen mee, waardoor de tarieven jaarlijks dalen. Ook wordt in voorkomende gevallen afgewogen welke uitvoeringsvorm, b.v. uitbesteden of zelf doen, de beste prijs-kwaliteitsverhouding oplevert. Op deze manier wordt de doelmatigheid geborgd. Overigens is het goed om hierbij te vermelden dat deze shared service organisaties producten en diensten inkopen bij het bedrijfsleven. Zo wordt bijvoorbeeld meer dan de helft van de omzet van de facilitaire dienstverlener FM Haaglanden, de koeriersdienst IPKD en van de ICT-werkplek leverancier SSC-ICT aan werk uitbesteed aan de markt. Ook nemen de shared service organisaties niet altijd de complete dienstverlening over. Zo zet de drukkerij VijfKeerBlauw jaarlijks zo'n € 10 miljoen om terwijl de rijksoverheid jaarlijks voor € 88 miljoen aan drukwerkopdrachten uitzet bij het bedrijfsleven.

### **Veranderingen**

De keuze voor in- of uitbesteden vraagt onder invloed van politieke en economische omstandigheden en van de opgedane ervaringen met enige regelmaat om nadere afwegingen. Een voorbeeld hiervan is de ICT-werkplekdienstverlener van het rijk, SSC-ICT, die op dit moment ook organisatieonderdelen bedient die voorheen gebruik maakten van diensten uit de markt. Dit was onder andere het geval met de ICT van het voormalig ministerie van VROM. De afweging om deze diensten als rijksoverheid weer zelf te leveren is gemaakt op basis van een positieve business case en levert dus besparingen op.

Ook de poolvorming van medewerkers op specialistische functies en interimopdrachten binnen de rijksoverheid is een voorbeeld. De taakstelling op de externe inhuur zorgt er voor dat de overheid de beschikbare kennis en flexibele inzet op een andere manier gaat organiseren door meer gebruik te maken van de kennis en capaciteit die binnen de rijksdienst beschikbaar is. De interimpool voor ICT'ers, I-interim- Rijk, is hier een voorbeeld van. Dit draagt bovendien ook bij aan het belang om kennis veel breder binnen de rijksdienst te benutten.

Onze verwachting is dat er de komende jaren vaker voor gekozen zal worden om meer werkzaamheden binnen de rijksdienst zelf uit te voeren. Dit als gevolg van het kabinetsbeleid om binnen de rijksdienst meer werkgelegenheid te scheppen voor de lage loonschalen en de positie van deze medewerkers te verbeteren. De ervaring van de afgelopen periode was dat vooral de werkzaamheden die bij deze functies behoorden zich goed leenden voor uitbesteding. Onder invloed van het kabinetsbeleid kan het dus gebeuren dat hierover straks andere afwegingen worden gemaakt dan tot op heden gebruikelijk was. Bij enkele lopende aanbestedingsprocedures wordt hier al rekening meegehouden. De kosten en baten van het verbeteren van de positie van de medewerkers in de lage loonschalen, en

de effecten op de rijksbegroting, zullen transparant worden gemaakt. Op dit onderwerp ga ik medio mei nader in als ik mijn voorstellen presenteer voor de ambities ten aanzien van de rijksoverheid voor de komende jaren.

Verder hebben ervaringen van de afgelopen jaren ook geleerd dat uitbesteding van taken niet per definitie goedkoper hoeft te zijn. Gelet op de huidige financiële taakstellingen zal dus scherper worden gelet op de kosten en baten van het in- en uitbesteden van taken.

Het lid Schouw heeft verzocht om een overzicht van diensten die de afgelopen jaren waren uitbesteed en nu weer aan het groeien zouden zijn. Behoudens het bovengenoemde voorbeeld van de inbesteding van de automatisering van voormalig VROM zijn mij geen voorbeelden bekend van omvangrijke inbestedingen van diensten die voorheen door de markt werden uitgevoerd.

Daarom kan ik geen verder overzicht leveren. Over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het kabinetsbeleid om de werkgelegenheid voor lage loonschalen te vergroten zal ik uw Kamer, zoals ik hierboven al heb laten weten, medio mei informeren.

### **Kabinetsbeleid kleinere en goedkopere overheid**

Het beeld dat het artikel oproept over een groeiende rijksoverheid is niet correct. Wij verwijzen uw Kamer naar de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2011, waarin vermeld staat dat de personele omvang van de rijksdienst met ruim 5000 fte is afgenomen en de inhuur van externen met € 150 miljoen. In de Jaarrapportage Bedrijfsvoering Rijk 2012 die uw Kamer medio mei zal ontvangen, zal ik de Kamer nader informeren over de resultaten van het huidige en het vorige kabinet om de rijksoverheid te verkleinen en de kosten daarvan te verminderen.

Het kabinetsbeleid is erop gericht de rijksoverheid kleiner en goedkoper te maken. Dat heeft onvermijdelijk consequenties voor de bestedingen die zij doet bij de bedrijven. Bedrijven die het in de huidige marktomstandigheden al niet makkelijk hebben, worden – voor zover ze leverancier van de rijksoverheid zijn – natuurlijk extra geraakt door de verminderde vraag vanuit de rijksoverheid. Ik heb dan ook begrip voor de gevoelens van het bedrijfsleven op dit punt. Met het bovenstaande hoop ik duidelijk te hebben gemaakt dat dit een consequentie is van het kabinetsbeleid om de rijksoverheid kleiner en goedkoper te maken en dat hierin zorgvuldige afwegingen worden gemaakt.

De minister voor Wonen en Rijksdienst,  
S.A. Blok