

MARKTWERKING?

Time-out!

Amsterdam, maart 2007

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	pagina 3
2.	De invloed vanuit Europa	pagina 5
2.1	Wie bepaalt?	pagina 5
2.2	Sociale diensten van algemeen belang	pagina 6
2.3	EU-regelgeving	pagina 7
2.4.	Definitie van publiek belang	pagina 7
3.	Ontwikkelingen in Nederland	pagina 8
3.1	Onbeantwoorde vragen	pagina 8
3.2	Borgen publiek belang	pagina 10
3.3	Marktwerking als middel	pagina 11
4	Belang voor de FNV	pagina 13
5	Tot slot	pagina 18

1. Inleiding

Privatisering en liberalisering van publieke diensten hebben sinds de discussies afgelopen jaar binnen het openbaar vervoer en de zorgsector vaak een negatieve lading. De Europese Unie, in de volksmond 'Brussel', wordt in veel gevallen dan aangewezen als boosdoener: Brussel zorgt ervoor dat steeds meer publieke diensten ten prooi vallen aan marktwerking. Dit is echter niet altijd het geval. Juist bij publieke vormen van dienstverlening, in Brussels jargon 'diensten van algemeen economisch belang' genoemd, bepaalt de Nederlandse regering of en in welke mate we in een bepaalde sector marktwerking gaan introduceren.

De lijn van het kabinet Balkenende III was: meer en meer marktwerking. FNV en bonden waren al niet positief gestemd, maar stuitten bij het openbaar vervoer en de thuiszorg ook steeds meer op de negatieve consequenties. Deze uitten zich o.a. in de vorm van een verslechterde kwaliteit van de dienstverlening. Bijvoorbeeld de belabberde en onveilige toestand van de bussen die reizigers in de provincie Noord-Brabant moeten vervoeren. Ook zijn er negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden in sectoren, zoals bijvoorbeeld in de thuiszorg: daar zijn de arbeidsplaatsen van vele alfahulpen weggevallen.

Met de komst van het nieuwe kabinet is er een nieuwe politieke werkelijkheid. FNV en bonden hebben in een brief aan de informateur in januari 2007 al verzocht om niet eindeloos door te gaan met het liberaliseren van sectoren van publieke dienstverlening. Blijkbaar met enig succes. Immers, minister Bos van Financiën heeft inmiddels al een gematigder privatiseringsbeleid afgekondigd.

De FNV wenst daar bovenop een grondige evaluatie van liberaliseringsprocessen in de publieke sector. Welke zijn de consequenties geweest van de marktwerking, zoals bijvoorbeeld in het openbaar vervoer? Daarbij wil de FNV dat er gekeken wordt naar zowel borging van het publieke belang als naar de consequenties voor werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden. Zolang deze evaluatie loopt, bepleit Nederlands grootste vakcentrale een moratorium of time-out op verdere liberaliseringprocessen in de publieke sectoren.

Met zo'n evaluatie en een moratorium zet je de eerste stappen naar een politieke en maatschappelijke discussie over de voor- en nadelen van marktwerking. En ook over de voorwaarden waaronder je marktwerking zou kunnen toepassen in publieke sectoren. Vervolgens zal het debat met het kabinet moeten plaatsvinden over de mate waarin marktwerking in openbare dienstverlening zou moeten. In deze discussie dienen we dan tevens te spreken over de vormgeving van de marktwerking in Nederland en over de voorwaarden.

Een gewogen standpunt van de FNV is daarom noodzakelijk. Immers, marktwerking heeft consequenties voor de arbeidsvoorwaarden en het arbeidsmarktbeleid. Maar het heeft evenzeer directe gevolgen voor de consument, en de ruim 1,1 miljoen leden van de FNV.

Om de discussie met de politiek af te dwingen, sturen we aan op een publieke hoorzitting in de Tweede Kamer. Met een dergelijke hoorzitting hebben we een instrument in handen om waar nodig een halt toe te kunnen roepen aan verdere liberaliseringprocessen. Maar ook om 'reparatiewetgeving' van bestaande marktwerkingsprocessen af te kunnen dwingen.

Ook binnen de FNV is de discussie over marktwerking en liberalisering van publieke dienstverlening gaande om zo tot een gewogen oordeel te komen. In deze discussie maken we gebruik van de informatie uit de verschillende sectoren: om zo het debat inhoudelijk te kunnen voeren en de mogelijk negatieve consequenties voor zowel werknemer als consument te onderkennen en te ondervangen. Een weerslag van deze discussie is in deze beleidsnota te vinden.

Tegelijkertijd speelt natuurlijk ook in Europa de vraag naar de voltooiing van de Interne Markt. De Bolkesteinrichtlijn ligt nog vers in het geheugen. De FNV dacht een goede overwinning behaald te hebben. En ook het signaal te hebben afgegeven dat burgers en werknemers geen neoliberal Europa voor ogen hebben, maar juist een meer sociaal Europa wensen. De politieke werkelijkheid is echter anders. Brussel en de lidstaten hebben hun neoliberale koers niet gewijzigd. Momenteel is de Europese Commissie zelfs bezig de marktwerking in verschillende sectoren te evalueren. De verwachting is dat op basis van deze evaluatie de Europese Commissie de lidstaten wil overtuigen en stimuleren om nog meer marktwerking in eigen land te introduceren. Om maatschappelijke reuring uit de weg te gaan, zal de strategie gericht zijn op een stapsgewijze sectorale invoering.

Het Europees Vakverbond (EVV) en een aantal fracties in het Europees Parlement zijn hiertegen in het geweer gekomen. Ook zij dringen aan op een moratorium van verdere marktwerkingprocessen in de openbare dienstverlening. Om het publiek belang beter te kunnen beschermen, dringen ze daarnaast aan op een Kaderrichtlijn Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Daarin dien je de grenzen en spelregels van marktwerking vast te leggen.

Om met de Europese Commissie in debat te kunnen treden heeft het EVV een petitie opgesteld. Zij beoogt hiermee 1 miljoen handtekeningen te verzamelen. Met deze 1 miljoen handtekeningen wil het EVV een luid en duidelijk signaal aan de Europese politiek afgeven. Daarnaast staan de 1 miljoen handtekeningen ook symbool voor de mogelijkheid in het nog niet geratificeerde Europees Grondwettelijk Verdrag om thema's op de Europese agenda te plaatsen. In de door Nederland en Frankrijk afgestemde Europese Grondwet was deze mogelijkheid van burgerinitiatief opgenomen.

De FNV is tot slot zowel op nationaal niveau als op Europees niveau actief om een moratorium op liberalisering te promoten.

In deze notitie bieden we de FNV-bonden een aantal concrete handvatten om tot een meer gewogen oordeel te kunnen komen over marktwerking in de publieke sector. De ervaring en expertise uit de verschillende sectoren speelt hierin een cruciale rol. Marktwerking wordt veelal geassocieerd met Europa. Allereerst wordt daarom de Europese insteek beschreven. Vervolgens besteden we aandacht aan hoe de Nederlandse regering op tal van terreinen marktwerking heeft opengesteld. Het laatste hoofdstuk stelt de meest cruciale vraag aan de orde: hoe verhouden FNV en bonden zich tot marktwerking in de publieke sector? Als voorbeeld worden de ontwikkelingen in het openbaar vervoer beschreven. Deze sector heeft immers al sinds 2001 te maken met marktwerking in het streekvervoer. Met een dergelijke beschrijving is het mogelijk om lering te trekken uit de opgedane ervaring en expertise. De komende maanden zal het onderzoek uitgebreid worden naar andere sectoren, zoals het onderwijs, sociale woningbouw en de zorgsector.

2. De invloed vanuit Europa

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het beleid van de Europese Commissie en hoe de Europese vakbeweging zich daartoe verhoudt. Uitgebreid staan we stil bij de vraag wie bepaalt of een sector 'blootgesteld' wordt aan marktwerking. Specifiek besteden we aandacht aan sociale diensten van algemeen belang. En aan de huidige praktijk rond wet- en regelgeving rond diensten van algemeen economisch belang. Tot slot wordt een definitie gegeven van het begrip 'publiek belang'.

2.1 Wie bepaalt?

Liberaliseringsprocessen zijn in Nederland vaak ingevoerd onder het mom van 'het moet van Europa'. Het is inderdaad zo dat de Europese Unie is gebaseerd op de vier vrijheden (kapitaal, goederen, diensten en personen) en dat de Europese Commissie hard aandringt op verdere voltooiing van de interne markt. Op een aantal terreinen (de sectorspecifieke richtlijnen) hebben de lidstaten al bepaald dat er ter vervolmaking van de interne markt geen marktbelemmeringen mogen zijn. Voorbeelden daarvan zijn de regels voor de volgende diensten van algemeen economisch belang:

- telecommunicatie;
- postdiensten;
- elektriciteitsvoorziening;
- gasvoorziening;
- luchtvervoer;
- spoorvervoer;
- wegvervoer.

In 2007 staat een herziening van deze richtlijnen gepland. En daarom worden deze richtlijnen momenteel door de Europese Commissie geëvalueerd. Sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw kan liberalisering van de dienstensector zich in de Europese politieke aandacht verheugen. Vooral de vraag naar de positie en mogelijke Europese regulering van diensten van algemeen belang is onderwerp geweest van talloze Mededelingen en rapporten van de Europese Commissie. Uiteindelijk heeft de Europese Commissie zich in 2004 via het zogeheten Witboek Diensten van Algemeen Economisch Belang op het standpunt gesteld dat de vormgeving en inhoud van deze diensten tussen de lidstaten op zeer verschillende wijze vormgegeven is. Een algemene kaderrichtlijn diensten van algemeen economisch belang is volgens de Europese Commissie dan ook op dit moment niet wenselijk. Het EVV is het hier absoluut niet mee eens. Zij acht de tijd juist rijp om actie te ondernemen. De Europese Vakbeweging en de linkse partijen binnen het Europees Parlement willen bereiken dat er juist grenzen gesteld worden aan het primaat van de mededinging en de interne markt. In de ogen van deze coalitie dient niet de markt, maar het publieke belang uitgangspunt te zijn bij de diensten van algemeen economisch belang.

Tegelijkertijd valt te constateren dat de meeste lidstaten binnen de Europese Unie de afgelopen jaren niet hebben stilgezeten. Zij hebben hun stelsels van diensten van algemeen economisch belang hervormd. Deze hervorming ging in de meeste gevallen gepaard met de introductie van marktwerking. Wanneer je marktwerking toestaat in de openbare dienstverlening, gelden vanaf dat moment ook de Europese regels op het gebied van mededinging en aanbesteding. Ook het al of niet verlenen van staatssteun valt dan onder de regelgeving van Brussel. Samengevat: lidstaten bepalen zelf of ze sectoren naar de markt brengen. Als dat het geval is, dan is de Europese wet- en regelgeving van kracht.

Ook de Europese Commissie zit niet stil. Er worden Mededelingen¹ uitgevaardigd over gedeeltes van de diensten van algemeen belang. Een dergelijke Mededeling heeft geen

¹ Zoals de recente Mededeling over sociale diensten van algemeen belang, die door de Commissie in deze

rechtsgevolg, maar maakt duidelijk dat het terrein 'in beweging' is. De Europese Commissie ziet zoals gezegd weinig in een kaderrichtlijn ter bescherming van het publieke belang in de lidstaten. Integendeel, zij zit juist op de lijn om verdere mogelijkheden tot liberalisering te onderzoeken. De lidstaten zullen dergelijke Mededelingen echter gebruiken om hun eigen positie te bepalen in de discussies...en dat heeft natuurlijk wèl gevolgen. Ook om deze reden is het noodzaak voor FNV en bonden niet enkel de Europese ontwikkelingen te volgen, maar om vroegtijdig een pro-actief standpunt in te nemen.

2.2 Sociale diensten van algemeen economisch belang

Zoals hierboven is aangegeven wordt in Brussel de discussie gevoerd of een Europees kader wenselijk is voor diensten van algemeen economisch belang. Bijvoorbeeld voor sectoren als watervoorziening, afvalverwerking, stadsvervoer en de televisiesector. Naast bovenstaande sectoren onderscheidt men in Europa ook de categorie 'sociale diensten van algemeen economisch belang'. Sociale diensten worden niet duidelijk als afzonderlijke categorie in het EG-Verdrag erkend². Maar zij dragen wel bij aan belangrijke waarden en doelstellingen van de EU, zoals een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, gelijkheid en cohesie. In algemene zin kun je de volgende diensten beschouwen als sociale diensten van algemeen economisch belang:

1. Individuele sociale diensten (schuldhulpverlening, jeugdzorg);
2. Sociale zekerheid en sociale bescherming (AOW, WIA, WWB);
3. Werkgelegenheidsdiensten (CWI, reïntegratiebureaus);
4. Huisvesting (sociale woningbouw);
5. Zorg (alle extramurale zorg);
6. Onderwijs;

De organisatorische karakteristieken van sociale diensten van algemeen belang zijn:

- het solidariteitsprincipe;
- het betreft vaak gepersonaliseerde diensten;
- uitvoering vaak door not-for-profit organisaties;
- vaak sprake van participatie van vrijwilligers;
- vaak gebaseerd op culturele tradities van een land/regio;
- asymmetrische relatie tussen aanbieder en ontvanger;
- vaak financiering van een derde partij.

Hoewel sociale diensten in de 27 lidstaten van de Europese Unie verschillend zijn georganiseerd, zijn er wel algemene trends waar te nemen:

1. benchmarking, kwaliteitsverbetering en gebruikersparticipatie;
2. decentralisatie;
3. overdracht van publieke taken naar private partijen, waarbij de rol van de overheid verandert van aanbieder naar regiefunctie;
4. ontwikkeling van publiek/private partnerschappen en gebruik van andere financieringsbronnen ter aanvulling van publieke financiering.

² Al bevat artikel 133, lid 6, tweede alinea EG-verdrag, wel de term 'sociale diensten'.

2.3 EU-regelgeving

De diensten van algemeen economisch belang omvatten een groot aantal sectoren. Het Verdrag maakt duidelijk dat de Lidstaten zelf vaststellen wat in hun land diensten van algemeen belang zijn. Artikel 86, lid 2 van het EG-Verdrag bepaalt daarom dat diensten van algemeen economisch belang niet onder de regels van het Verdrag vallen, voorzover dit noodzakelijk is om de vervulling van hun taak van algemeen belang mogelijk te maken. Het Verdrag beschermt daarmee de publieke taken, maar niet de wijze waarop zij vervuld worden. Uitgangspunt hierbij is dat de wijze waarop een (lokale) overheid vorm geeft aan de diensten van algemeen economisch belang het beginsel van vrije mededinging in de interne markt niet mag verstoren. Enkel het publieke belang wordt gedeeltelijk daarvan afgeschermd. Dit brengt met zich mee dat de lidstaat ook zelf bepaalt op welke wijze zij de aanbidding van diensten van algemeen belang organiseert. Alleen wanneer een lidstaat besloten heeft om een dienst van algemeen economisch belang geheel of gedeeltelijk door een private partij uit te laten voeren (de aanbestedingsprocedures), dan speelt de vraag in hoeverre de aanbieder een algemeen belang dient³. Anders gezegd: de vraag is in hoeverre je de financiële tegemoetkoming die de lidstaat tegenover de levering van de publieke dienst stelt moet aanmerken als staatssteun (en dus al dan niet strijd is met de concurrentieregels). Als er concurrentie wordt opengesteld, geldt het mededingingsrecht. En dan toetst het Hof van Justitie of een lidstaat niet ten onrechte een bepaald bedrijf heeft bevoordeeld of ten onrechte staatssteun heeft verleend. De toetsing van het Hof van Justitie richt zich daarmee in de eerste plaats op de juiste wijze van toepassing van de mededingingsregels. En niet op de te beschermen publieke belangen. Deze jurisprudentie kenmerkt zich door een hoge mate van casuïstiek. De lidstaten moeten hun eigen regelgeving er vervolgens wel op aanpassen. Maar door de geval-tot-geval benadering van het Hof loopt deze aanpassing tussen de lidstaten erg uiteen.

Onduidelijkheid is daarmee troef. Tot op welke hoogte vallen diensten van algemeen belang onder de mededingingswetgeving, onder de wetgeving voor de interne markt, onder de regels die subsidies in goede banen moeten leiden, of onder regels die de markt voor overheidsaanschaffingen toegankelijker moeten maken?

Een van de redenen van het EVV om te strijden voor een kaderrichtlijn, is, om deze onduidelijkheid op te lossen. Zij wil overheden verlossen van de veelkoppige jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie.

2.4 Definitie van publiek belang

Het publiek of algemeen belang laat zich het best omschrijven als: het politieke oordeel dat de toegang tot deze diensten voor iedereen, ongeacht economische, maatschappelijke of geografische omstandigheden, tegen een betaalbare prijs gewaarborgd moet worden. Het mag inmiddels duidelijk zijn dat deze oordeelsvorming per lidstaat verschilt. Elke lidstaat bepaalt zelf of en in hoeverre ze bepaalde diensten aanmerkt als diensten van algemeen economisch belang. Ook de wijze van organisatie en vormgeving van dergelijke diensten verschilt per lidstaat. Daar komt bij dat het subsidiariteitsbeginsel met zich mee brengt dat Europa deze verscheidenheid moet respecteren. Immers Brussel stelt zich in beginsel ook neutraal op ten aanzien van de rol die de verschillende overheden daarbij spelen. Bij de precieze vormgeving moeten de lidstaten zich echter wel weer houden aan de randvoorwaarden die het Europese recht stelt.

³ Het Hof van Justitie heeft bepaald dat lidstaten bij aanbestedingen rekening moet houden met:

- Vereiste van transparantie;
- Verbod misbruik begrip algemeen belang;
- Geen strijd met andere Verdragsbepalingen (zoals het beginsel van non-discriminatie of de aanbestedingsregels).

De Europese Commissie heeft vastgesteld dat een dienst van algemeen economisch belang aan de volgende elementen moet voldoen:

- universele dienst,
- continuïteit,
- kwaliteit,
- toegankelijkheid,
- bescherming van gebruikers en consumenten.

Hiermee is alleen niets gezegd over welke soort diensten nu aangemerkt moeten worden als diensten van algemeen economisch belang. En ook niet over de wijze waarop een lidstaat het publieke (algemene) belang wil borgen. Dat is immers aan de lidstaten zelf. Wel kun je bovengenoemde elementen beschouwen als vereisten die bij ieder besluit tot liberalisering van diensten van algemeen economisch belang moeten blijven gelden. Ongeacht de vraag of die dienst aangeboden wordt door de overheid zelf of door een onderneming.

3. Ontwikkelingen in Nederland

De laatste jaren is door de liberaliseringdrift van de Nederlandse overheid in een aantal sectoren een breed scala van publiek private constructies ontstaan. Die zijn niet altijd even positief uitgevallen voor de Nederlandse consument en werknemer. Bovendien is het in veel gevallen onduidelijk of het Europese mededingingsrecht al of niet van toepassing is.

3.1 Onbeantwoorde vragen

De afweging om liberalisering in een bepaalde sector toe te staan, wordt op nationaal niveau genomen. Vaak ontbreekt bij deze beslissing een fundamenteel debat over de vraag of marktwerking wenselijk is. Maar ook wat de meerwaarde van een dergelijke stelselwijziging is. Of tot welke consequenties de invoering van marktwerking leidt. En hoe je de mogelijk negatieve gevolgen kunt opvangen.

Bureau Berenschot heeft na 4 jaar marktwerking in het openbaar vervoer een evaluatie uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VWS. Berenschot moest vaststellen dat openbare aanbesteding op de hoofddoelstellingen van de Wet personenvervoer (1. groei van het openbaar vervoer, 2. substantiële verbetering van de kostendekkingsgraad) niet tot betere resultaten lijkt te leiden: 'De minister is voor een schijnbaar zekere zaak gegaan. De hoofddoelstellingen zijn losgelaten en daarvoor in de plaats zijn die onderdelen tot hoofddoel verheven waar openbare aanbesteding goed op zou scoren....een vorm van voortschrijdend inzicht of beleidsflexibiliteit zullen we maar zeggen.'⁴

Bovenstaande 'evaluatie' stamt uit 2004. Hij laat zien hoe het niet moet. Het is hoog tijd dat er duidelijkheid geboden wordt, vindt de FNV Niet alleen in de sector openbaar vervoer, maar in alle sectoren van publieke dienstverlening: de zogeheten diensten van algemeen economisch belang. Duidelijkheid is van belang, omdat er veel verschillende varianten van marktwerking en openbare aanbestedingsprocedures in de diverse sectoren ontstaan zijn. Omdat de ambtenaren op lokaal niveau elk hun eigen invulling aan de aanbesteding-procedures kunnen geven. En omdat de invloed van de mededingingsregelgeving onduidelijk is. Kortom, omdat diensten van algemeen economisch belang de kern van onze samenleving behelzen! FNV en bonden kunnen daarom niet werkloos toezien.

⁴ FNV Bondgenoten, Evaluatie marktwerking in het openbaar vervoer, p. 13.

De overheid moet uiteindelijk duidelijkheid scheppen over waar de invloed van de markt stopt en het publiek belang begint. Momenteel is de politieke discussie over marktwerking in de publieke sector weer in alle hevigheid losgebarsten. Enerzijds wordt er in de Nederlandse politiek gestreefd naar minder of naar een mildere vorm van marktwerking. Anderzijds hebben andere partijen al weer opgeroepen tot een nieuw privatiseringsinitiatief.

Voor de FNV staat als een paal boven water dat we niet door kunnen gaan met verdere liberalisering in sectoren van publieke dienstverlening zonder eerst eens te kijken naar die sectoren waar al een liberaliseringproces heeft plaatsgevonden. Vervolgens moet dan de vraag opgeworpen worden naar de wenselijkheid van een mogelijke liberalisering in nieuwe sectoren. Deze vragen kan en wil de FNV niet alleen beantwoorden. Daarom streven we naar een rol in het politieke debat rond marktwerking in de publieke dienstverlening en wensen we uiteindelijk een maatschappelijk debat.

Uiteindelijk is in de optiek van de FNV marktwerking niet per definitie negatief. Minimale voorwaarde is dat het publieke belang goed gewaarborgd moet zijn. Dit is niet altijd het geval, hoewel bij de openstelling van marktwerking in de verschillende sectoren keer op keer een zeer rooskleurig beeld wordt geschetst:

- betere kwaliteit;
- lagere prijzen;
- goede toegankelijkheid;
- meer werkgelegenheid.

De ervaringen in het streekvervoer maken echter duidelijk dat men er in de sector zelf van overtuigd is dat er van dit streven niets is terecht gekomen. Daarom pleit de FNV ook voor een grondige evaluatie waarin de volgende vragen zijn verwerkt:

- Levert marktwerking een betere kwaliteit op? En zo ja in welke mate?
- Zijn er meetbare gevolgen voor de arbeidsmarkt waar te nemen, kwalitatief en kwantitatief?
- Zijn er consequenties op het prijsniveau van de dienstverlening?
- Zijn er consequenties voor de toegankelijkheid van de dienstverlening en zo ja in welke mate?

Ook de ontwikkelingen in de zorgsector leiden tot vele nieuwe vragen. In ieder geval willen weinig mensen terug naar de jaren negentig. Toen probeerde de overheid de boel centraal aan te sturen. Dat hield de kosten goed in de hand. Maar het leidde ook tot wachtlijsten en andere vormen van kunstmatige krapte. Nóg minder mensen denken dat volledige marktwerking de oplossing is. Dan wordt de zorg duur betaald en staat ook de toegankelijkheid onder druk, juist voor mensen die de zorg het meest nodig hebben. Het gaat om het juiste evenwicht tussen regels en vrijheden voor zorgverzekeraars, zorgaanbieders en andere betrokkenen. Het juiste evenwicht verschilt per (zorg)sector. Het is een evenwichtskunstje dat tot voorzichtigheid en geleidelijkheid noopt.

De FNV pleit ervoor om ook het arbeidsmarktvragestuk in de afweging te betrekken. Zo mag marktwerking er niet toe leiden dat werknemers zich afkeren van het werken in de zorgsector. De kwaliteit van de dienstverlening is immers onlosmakelijk verbonden met de kwaliteiten van de werknemers. Marktwerking mag er evenmin toe leiden dat personeelskrapte bijdraagt aan tweedeling in de zorg.

En het is maar de vraag of het verstandig is geweest - zoals bij de Wet Maatschappelijke Ondersteuning is gebeurd - onderdelen van de zorg van elkaar te knippen: Schoonmaakbedrijven zijn de huishoudelijke taken gegund. Daardoor wordt het weliswaar goedkoper, maar het integrale karakter van het werk verdwijnt. Verzorgenden rennen van hot naar her voor losse taken. Bovendien verliest het vak iedere aantrekkelijkheid.

Het gaat de komende jaren over zeer wezenlijke vragen. Hoe hoog moet de nominale premie zijn om verzekeraars te laten concurreren? Maar ook: in hoeverre gaan de zorgaanbieders –

ziekenhuizen, tandartsen, apotheken – met elkaar concurreren om de gunst van patiënten en verzekeraars? In het zorgaanbod is alles nog degelijk geregeld. Maar waar moet welk aanbod meer vrijheid krijgen? Te vrezen valt dat de discussie over dit soort vragen alle kanten uitwaaiert en tot een achterhoedegevecht verwordt. Terwijl de voorhoede van ‘de markt’ zijn gang blijft gaan. Dat is in alle opzichten onwenselijk. Het is een uitermate complex vraagstuk hoe we het evenwicht kunnen bewaren tussen kostenbeheersing via marktwerking en het waarborgen van het niveau van de publieke dienstverlening. Dat geldt zowel voor de zorgsector als voor de nutsbedrijven en het openbaar vervoer.

3.2 Borgen publiek belang

De discussie over liberalisering is zoals gezegd een discussie over de rol en de taken van de overheid in onze samenleving. De politieke visie op de rol en taken van de overheid is geen constante. Door de jaren heen zie je duidelijke veranderingen van opvatting. Zo lag de nadruk bij de opbouw van de verzorgingsstaat op het tot stand brengen van een goed gespreide en toegankelijke infrastructuur van (wettelijke) voorzieningen. De rol van de overheid nam geleidelijk toe met de uitbouw van het wettelijke stelsel van sociale zekerheid. Deze ontwikkeling komt duidelijk tot uitdrukking in artikel 20 van de Grondwet. Daarin wordt de bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van de welvaart tot zorg van de overheid verklaard. Maar vanaf de tweede helft jaren tachtig is sprake van een tegenovergestelde trend met een nieuwe sturingsfilosofie: de terugtrekkende overheid, ofwel de neoliberale sturingsfilosofie.

Vaak worden de volgende hoofdargumenten voor liberaliseringoperaties geduid:

1. Marktwerking biedt betere economische resultaten. Ondernemingen moeten met elkaar concurreren en werken dus efficiënter en kostenbewuster en innovatiever.
2. Consumenten zijn gebaat bij meer keuzemogelijkheden. Open concurrentie kan leiden tot een breder aanbod van producten. Innovatie en vernieuwing komen in deze visie in private ondernemingen gemakkelijker tot stand.

Het regeringsbeleid van de eerste drie kabinetten Balkenende was gericht op herstructurering. Er werd bewust aangestuurd op een vergroting van de eigen verantwoordelijkheid, op lokaal niveau en van sociale partners. In beleidsuitingen van de regering werd stelselmatig de eigen verantwoordelijkheid van burger en de markt voor de bestaanszekerheid onderstreept. De overheid is niet in de eerste plaats uitvoerder van het publiek belang, maar is meer de borger van dat publiek belang. De overheid blijft immers de eindverantwoordelijkheid dragen. Het doet er dan niet toe of je die eindverantwoordelijkheid in het publieke domein of in het private domein waarmaakt. Zij het, dat al naar gelang het domein dat van toepassing is verschillende vormen van overheidsregulering vereist zijn.

De overheid kan zich natuurlijk op verschillende manieren in de markt mengen, zoals door:

- wet- en regelgeving (bijvoorbeeld een wettelijke monopoliepositie);
- subsidie en staatssteun;
- aanbesteding⁵;
- het gebruik van publieke middelen (menselijk en financieel kapitaal) voor commerciële activiteiten;
- door ook zelf als ondernemer de markt betreden, in dat geval spreekt men van een hybride markt.

Bij publieke dienstverlening is meestal geen sprake van een volledig vrije markt, maar van een zogeheten quasi-markt. De overheid heeft een aantal instrumenten ter beschikking om concurrentie te reguleren. Zo blijft het publieke belang geborgd en kan zij eventueel marktfalen te corrigeren. In grote lijnen kan gekozen worden uit drie marktmodellen:

⁵ Het inkopen van producten of het uitbesteden van diensten boven een bepaalde grens moet plaatsvinden door middel van een aanbesteding. De Europese aanbestedingsrichtlijnen gelden voor alle opdrachten die overheidsorganisaties willen uitbesteden boven een bepaald drempelbedrag.

1. Maatstafconcurrentie. Dat betekent dat je een zekere mate van concurrentie kan simuleren door prestaties meetbaar te maken en te gaan ijken op een 'benchmark'.
2. Concurrentie om de markt. Aanbesteding moet hier zorgen voor het openbreken van bestaande monopolies. Op zich blijft het monopolie bestaan in de vorm van de concessie. Maar het wordt wèl periodiek via aanbesteding onder concurrentie gesteld, zoals bijvoorbeeld in het streekvervoer het geval is.
3. Concurrentie op de markt. Hiervoor moet toetreding tot de markt mogelijk zijn, waarbij je de intensiteit van de concurrentie kunt reguleren via prijsbeleid of aanbodsturing. De geliberaliseerde nutsvoorzieningen (energie, post en telecommunicatie) zijn hier een goed voorbeeld van.

3.3. Marktwerking als middel

De FNV is ervan overtuigd dat marktwerking geen ideologie mag zijn: we moeten beter nadenken over de vraag waar marktwerking een rol kan hebben. En ook hoe je kwaliteit, toegankelijkheid en werkgelegenheid kunt waarborgen. Deze vragen zijn niet nieuw. Ze zijn zelfs gebruikt ter legitimatie van de liberaliseringprocessen in Nederland. Ondanks de uitgebreide literatuur die over dit onderwerp voorhanden is, wordt er veel minder aandacht besteed aan de meer praktische vraag, namelijk hoe we deze randvoorwaarden dan de facto kunnen waarborgen.

Als een lidstaat publieke belangen wil borgen in een hybride stelsel (gemengd publiek-privaat stelsel), dan wordt ze bij de vormgeving met enkele Europese restricties geconfronteerd. Het Nederlands zorgstelsel is hèt voorbeeld van zo'n hybride stelsel. Vanuit Europese optiek is hier de zogeheten derde Schaderichtlijn van toepassing met zijn artikel 54 dat een uitzonderingsregime voor bepaalde ziektekostenverzekeringen betreft. Mogelijke knelpunten bij de vormgeving van het Nederlandse stelsel waren vooral:

- de acceptatieplicht,
- de pakketomschrijving,
- en het verbod op premiedifferentiatie in een privaat verzekeringsstelsel.

Na vele negatieve juridische adviezen heeft Europees Commissaris Bolkestein uiteindelijk groen licht gegeven voor de Nederlandse inrichting. De Zorgverzekeringswet in Nederland regelt de concurrentie tussen verzekeraars met als doel: iedereen toegang tot een goede verzekering en daarmee tot goede zorg. Er is sprake van concurrentie op de markt. Alle verzekeraars die zich aan de vergaande regels willen houden, mogen meedingen naar de directe gunst van de feitelijke klant: de verzekerde. De kritiek van de FNV behelst hier niet zozeer het fenomeen marktwerking, als wel het feit dat de regels wat haar betreft nog iets te soepel zijn. Ze maken te grote premieverschillen en kwaliteitsverschillen mogelijk.

Een volgende discussie over marktwerking gaat over de vraag of er concurrentie tussen zorgaanbieders moet zijn en hoe je dat moet regelen. Bij de thuiszorg is besloten om dat via gemeentelijke aanbesteding te doen en tegelijk de prijsregulering los te laten. Ook hier is de kritiek van de Abvakabo FNV vooral dat de regels te soepel zijn. Er is wettelijk te weinig over kwaliteit en het personeel geregeld.

In vrijwel alle andere zorgsectoren is het aanbod nog stevig geregeld en is de vraag waar en hoe dat valt te liberaliseren. De orthodontie is een relatief geliberaliseerde sector en toch bepaalt de overheid in deze sector de tarieven. Per zorgsector moet worden bekeken of je marktwerking kunt invoeren. Hoe ver dat moet gaan. En hoe dat dan vorm moet krijgen. De FNV vindt dat dit zorgvuldig moet gebeuren: alle vragen dienen via een gedegen onderzoek beantwoord te worden.

Het Nederlandse zorgstelsel, de aanbesteding in het kader van de WMO en het openbaar vervoer zijn voorbeelden van sectoren waar de beslissing over meer marktwerking al genomen is. Andere publieke diensten voelen de bui al hangen, of hebben al met deze

ontwikkelingen te maken. Zo speelt op het vlak van de sociale huisvesting de vraag naar de specifieke taak van de woningbouwcorporaties. Veel corporaties zijn al bezig met het ontwikkelen van vormen van ondernemerschap. Sommigen zelfs in de richting van commerciële projectontwikkeling. De Europese Commissie heeft daarom vragen gesteld - overigens op uitnodiging van de betrokken minister van VROM - aan de Nederlandse overheid of de woningbouwcorporaties nu het publieke belang dienden. Op dit moment speelt de discussie in hoeverre je de publieke taken van de corporaties (geen marktwerking) administratief moet scheiden van hun commerciële taken (wel marktwerking).

Het onderwijs is een sector die overwegend door de overheid gefinancierd wordt en daardoor natuurlijk niet onder marktwerking valt. Echter, het experiment Open Bestel heeft wel degelijk de bedoeling een bepaalde mate van marktwerking in het onderwijs te introduceren. De onderwijsbond van de FNV, de AOB, is sterk gekant tegen een dergelijk open bestel. Daarin gelden voor alle aanbieders van onderwijs gelijke voorwaarden voor toetreding tot en het opereren op een onderwijsmarkt waar de overheid de regels bepaalt. In een dergelijke constructie komen commerciële aanbieders ook in aanmerking voor overheidsbekostiging. Toch is het huidige bestel niet gesloten. Nieuwe opleidingen en vestigingen mogen worden gestart. Maar de Wet op het Hoger Onderwijs bepaalt dat je niet met winstoogmerk mag werken. Dezelfde wet stelt bovendien limieten aan het collegegeld en verbiedt selectie aan de schoolpoort. Ook vereist de wet dat nieuwe instellingen een breed pakket moeten aanbieden en niet alleen de krenten uit de pap mogen eten. Een open bestel zet al deze zaken echter direct weer onder druk.

Ook op pensioenvlak is de verplichtstelling van deelname in bedrijfspensioenfondsen een mogelijk knelpunt, alsmede de afbakening ten opzichte van de levensverzekering-maatschappijen. In een aantal arresten heeft het Hof van Justitie erkend dat een verplichte deelname aan pensioenfondsen, gezien het op solidariteit gebaseerde karakter, geen strijdigheid oplevert met de regels van de interne markt⁶.

Toch staat die houdbaarheid nu enigszins onder druk, omdat de Europese Commissie pusht in de richting van een Europese markt voor bedrijfspensioenvoorzieningen. Uiteindelijk bepaalt Nederland als lidstaat zelf. Maar het is wijs ons nu reeds te bezinnen op een standpunt. Helemaal omdat eind vorig jaar (2006) door de regering advies is gevraagd over deze problematiek.

Door de introductie van marktwerking in het openbaar vervoer en in de zorg (WMO) hebben de vakbonden een deel van hun macht en slagkracht verloren. Bij de introductie van marktwerking in beide sectoren hebben de bonden veelal een afwachtende houding aangenomen. Daardoor zijn zij minder bij de opzet van het stelsel betrokken geweest. En al doende is er uiteindelijk ook minder rekening gehouden met de belangen van werknemers in de opzet en uitvoering van de marktwerkingsconstructies.

Daar komt bij dat de introductie van een bepaalde vorm van marktwerking - of dit nu in de vorm van experimenten in het open onderwijsbestel plaatsvindt, of in de WMO - toch als een vreemd avontuur beschouwd is met veel onzekerheden over de te maken keuzes en de effecten van die keuzes. Zo zijn de negatieve consequenties voor zowel werknemers als voor consumenten te weinig ondervangen. Een leerschool voor de FNV!

⁶ O.a. de bekende Albany zaak uit 1996.

4. Belangen voor de FNV

In de eerste plaats is in deze nota vastgesteld dat de lidstaat in hoge mate zelf verantwoordelijk is voor de vraag of en in welke mate ze diensten van algemeen economisch belang wil liberaliseren. Als daartoe besloten, dan is het Europees recht van invloed. Dan mag je bijvoorbeeld in beginsel geen onderscheid maken naar nationaliteit van de aanbieder. In de praktijk wordt aan dit principe al vorm gegeven. Zo zijn buitenlandse (Amerikaanse) aanbieders zijn al actief op de thuiszorgmarkt.

Tussen de verschillende lidstaten zijn geen afspraken gemaakt over de invulling van diensten van algemeen economisch belang. En ook niet over de vraag op welke wijze ze vormgegeven zijn. Zo is in Nederland rond het zorgstelsel gekozen voor een zogeheten hybride stelsel, met concurrentie van de zorgverzekeraars op de markt. Bij de bedrijfspensioenen staat de verplichtstelling onder druk. En in het onderwijs geldt nu nog geen Europese mededingingsinvloed, omdat het onderwijs (overwegend) door de overheid gefinancierd wordt. Daarmee is het geen dienst van algemeen economisch belang in de zin van het Verdrag. Maar zodra het experiment Open Bestel zijn experimentele status verliest, komt ook voor Nederland de vraag naar de vormgeving van de marktwerking in het onderwijs en het borgen van het publieke belang zeker aan de orde.

Daarnaast is een algemene trend tot decentralisatie te constateren. Hiervan zijn voorbeelden te noemen bij de aanbestedingen in het kader van de WMO, bij de aanbestedingen in de taximarkt voor het sociaal vervoer, en bij de reïntegratiebedrijven. Concreet betekent dit dus dat de vraag naar de uitwerking van marktwerking (aangebestedingen en concessies) op lokaal niveau vormgegeven wordt. Boven een bepaald bedrag moet de lokale overheid een openbare aanbestedingsprocedure volgen. In die sectoren in Nederland waar al marktwerking bestaat (bijvoorbeeld het OV met de concessies, taxicentrales met de gemeentelijke aanbestedingen), blijkt dat er geen uniforme wijze van gunningverlening is. En ook dat de mogelijkheden van tussentijdse controle of bijstelling van de gunning ook per gunninggebied verschillen.

Toch meent de FNV met de Europese Commissie dat de wijze van uitvoering van het publieke belang er eigenlijk niet toe doet. Het gaat erom dat de

- universaliteit,
- continuïteit,
- kwaliteit,
- toegankelijkheid,
- bescherming van gebruikers en consumenten

op een goede wijze gewaarborgd zijn. Marktwerking op zich hoeft dus geen probleem te vormen, mits je bovenstaande aspecten veiligstelt. Voor de FNV komt daarbij dat er tevens een balans moet zijn tussen deregulering en behoud van controle en samenhang. En laat dat nu juist hetgeen zijn dat in Nederland veelal ontbreekt. Vaak wijst men er van overheidswege op dat de markten nog in transitie zijn, dat de markt zich nog verder moet ontwikkelen. Maar op zich staat dat los van de vraag naar de mate van regulering van overheidszijde. Benchmarks, concessies en aanbodsturing zijn vormen van regulering, maar zeggen niets over de inhoud van die sturing.

Het is in ieder geval duidelijk dat er, ongeacht welke vorm van marktwerking je kiest, consequenties zijn voor:

- overheden (concessiegebieden krijgen meer verantwoordelijkheden);
- consumenten (prijzen, veiligheid aansluitingen etc.);
- werknemers (salaris, werktijden, werkdruk, veiligheid en werkzekerheid).

Het vakbondsbelang is dan ook duidelijk. Kwaliteitsverhoging vraagt goed gekwalificeerde werknemers. Een besparing op personeelskosten lijkt daarmee een moeilijk te behalen

doelstelling. Toch blijken bedrijven in de gunningprocedures lage kosten voor personeel op te nemen. Op loonkosten valt op korte termijn te besparen door gebruik te maken van tijdelijke contracten en flexcontracten voor de duur van een concessie. Veelal vindt het aanbestedingsproces op lokaal niveau plaats. Daarom meent de FNV dat de betrokken vakbonden in het aanbestedingsproces op lokaal niveau een sterke positie moeten kunnen innemen. Zo kunnen zij de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van het al of niet tijdelijke personeel waarborgen.

Onderzoek van FNV Bondgenoten in 2000⁷ naar de aanbesteding in het openbaar vervoer in een aantal andere landen, maakt duidelijk dat de liberalisering in deze sector heeft geleid tot een toename van flexibele en tijdelijke werknemers. In alle vier onderzochte landen zijn maatregelen getroffen die een meer flexibele arbeidsinzet mogelijk maken. Dit heeft geleid tot een productiviteitsstijging, maar ook tot een verhoging van de belasting en werkdruk van de werknemers.

Een andere vorm van efficiencywinst kan je halen uit arbeidsomstandigheden: langere werktijden en kortere rusttijden verhogen de efficiency van de inzet van het personeel. Maar ze leiden uiteindelijk wel tot een hoger ziekteverzuim en lagere motivatie. Deze constatering is ook in alle vier onderzochte lidstaten aangetroffen bij het openbaar vervoer. Remko Mast, bestuurder bij FNV Bondgenoten geeft aan dat dit ook in de Nederlandse OV-sector het geval is, ondanks dat in de Wet Personenvervoer is opgenomen dat het personeel (dat direct en indirect ten behoeve van de concessie werkzaam is) mee overgaat met de concessie met behoud van arbeidsvoorwaarden⁸. Daarom meent de FNV dat het van belang is om te onderzoeken of je per sector wetgeving kan inzetten om de overgang van werknemers in een concessie te bewerkstelligen met behoud van arbeidsvoorwaarden.

⁷ Openbaar vervoer proeftuinen, 2000 Evaline Ruiters en Remko Mast.

⁸ Artikel 37, i Wet Personenvervoer.

Op basis van eigen onderzoek concludeert FNV Bondgenoten dat de overgang van de ene concessiehouder naar de andere in het openbaar vervoer op veel problemen stuit. de bond signaleert de volgende zaken:

- lange periode van onzekerheid voor werknemers (vanwege de verschillende methodes om mensen aan te wijzen die behoren bij de concessie, weten werknemers na een concessiewisseling niet of ze bij hun bedrijf mogen blijven. Of dat ze moeten overgaan naar een ander bedrijf);
- andere betrokkenen dan die bij bestaande vervoerder (uitbesteding aan derden);
- verschillen in arbeidsvoorwaarden (als er een algemeen verbindend verklaarde cao is dan is er geen probleem. Maar er ontstaat een probleem als de algemeen verbindendverklaring op zich laat wachten, of er niet komt. En als een toenemend deel van de arbeidsvoorwaarden niet per cao geregeld is);
- individuele afspraken (boven cao);
- werkzekerheid (vaste dienstverbanden komen minder vaak voor, uitzendwerk en contracten voor bepaalde tijd nemen hand over hand toe);
- problemen rond VUT en (pre)pensioenvoorzieningen (verschillende cao's en verschillende pensioenfondsen).

Op basis van deze bevindingen pleit de FNV ervoor dat bij concessieverlening duidelijke termijnen worden gesteld voor de overgang van het personeel van de ene werkgever naar de andere. Daar komt bij dat uitbestede werknemers van werkzaamheden met een structureel karakter ook onder de eigen werknemers moeten komen te vallen.

Met deze voorbeelden wordt het belang van de eigen verantwoordelijkheid van sociale partners duidelijk. Er zullen een aantal aspecten op het CAO-niveau geregeld moeten worden. In ieder geval moeten we voorkomen dat de verschillen tussen cao's uitgespeeld worden over de ruggen van de werknemers en de bonden. Goed overleg binnen de bonden en tussen bonden onderling is daarom noodzaak. Bij signalering dat CAO-afspraken overtreden worden of niet nagekomen, moet de FNV in staat zijn om snel te kunnen optreden.

Een volgend probleem bij de inzet van het aanbestedingsinstrument betreft het omschrijven van de kwaliteit. Het kwaliteitsaspect moet kwantitatief operationeel worden gemaakt. Relevante kwaliteitsaspecten moeten vastgelegd worden. Zo kan toetsing op de prestaties van de dienstverlener plaatsvinden. De kwaliteit van dienstverlening valt en staat immers met de kwaliteit van het personeel. In de optiek van de FNV moet je daarom scholings- en opleidingsafspraken meenemen in de afspraken rond marktwerking. Vanzelfsprekend gelden deze afspraken ook voor flexwerkers.

Op concessiegebied worden de concrete afspraken gemaakt. Het is volgens de FNV nuttig goed na te denken over de mate van sturing die bij deze afspraken noodzakelijk geacht wordt. In ieder geval lijkt het zinvol om de volgende aspecten mee te nemen:

- aanbesteding op geld of kwaliteit (besteed niet enkel op geld aan en neem zoveel mogelijk meetbare kwaliteitsaspecten mee in aanbestedingen);
- zoveel mogelijk openbaarheid in de hele gunningprocedure, van centraal tot lokaal niveau;
- maak goede afspraken over hoe de kwaliteit wordt beoordeeld en gemeten wordt (kwantificeerbaar), ook gedurende de looptijd van de gunning;
- voer een bonus/malus systeem in;
- doe aanbestedingen op een nettobasis, zodat onrendabele elementen goed geborgd blijven.

Actie op meerdere niveaus

Uit het bovenstaande volgt dat we bij marktwerking niet te maken hebben met één model, één sector, of één niveau. Er bestaan verschillende variëteiten van marktwerking. Soms zelfs per sector en in ieder geval op een viertal niveaus:

1. EU;
2. Centrale overheid;
3. Gunningverlener;
4. Bedrijfsniveau.

Ad 1: Europees niveau

Als marktwerking wordt ingevoerd, dan geldt het Europees mededingingsrecht. Zoals eerder besproken is de precieze inhoud niet altijd even helder. Dat noodzaakt tot duidelijkheid op Europees niveau over de toepasbaarheid van de Europese regelgeving. Met het EVV roepen FNV en bonden daarom op tot een kaderrichtlijn DAEB.

Daarenboven merken we, dat in die sectoren waar reeds marktwerking geïntroduceerd is (bijvoorbeeld Telecomsector, OV), er een situatie is ontstaan waar een klein aantal bedrijven het grootste deel van de markt in handen heeft. Dergelijke grote bedrijven zijn veelal holdings die ook in andere lidstaten actief zijn. Denk aan de grote telecom-concerns. Deze grote bedrijven hebben inmiddels een expertise opgebouwd die die van kleine nationale bedrijven, maar ook van aanbestedende overheden, ver te boven gaat⁹. FNV en bonden moeten zich op EU-niveau meer bezig houden met informatie-uitwisseling over de in de markt of sector opererende multinationals. Daarnaast zullen zij zich bezig moeten houden met strategiebepaling rond de concrete aspecten van liberaliseringoperaties. Het Europees Vakverbond (EVV) kan hier een goede rol in vervullen.

Ad 2. Centrale overheid

Uit bovenstaande volgt dat het volgens de FNV hoog tijd wordt dat er paal en perk gesteld wordt aan het liberaliseren om het liberaliseren. Een denkwijze van 'Als het in het streekvervoer niet geheel goed verloopt, stellen we toch gewoon ook het stadsvervoer open', is echt idioot. Daarom pleit de FNV voor een moratorium op verdere liberaliseringprocessen. Eerst dient er een grondige evaluatie plaats te vinden, waarbij we ook werkgelegenheidsaspecten en arbeidsomstandigheden meewegen.

Daarnaast is het noodzaak om inhoudelijke vereisten aan de regulering door de centrale overheid te stellen. Dit vraagt volgens de FNV om een grote regulerende rol met weinig ruimte voor differentiatie. Hiertoe behoren zeker:

- Een kader voor kwaliteitseisen;
- Een kader voor openbaarheid en controleerbaarheid;
- Een kader voor handhaving en toezicht tussen de verschillende gunningverleners, ook gedurende de looptijd van de gunning;
- Een kader om de overgang van werknemers met de concessie veilig te stellen.

ad 3. Gunningverlener

Door de introductie van marktwerking hebben de vakbonden een deel van hun macht en slagkracht verloren. Gedeeltelijk is dit het gevolg van een afwachtende houding bij de introductie van marktwerking in de desbetreffende sector. De FNV en bonden zijn misschien minder bij de opzet van het stelsel betrokken geweest, waardoor minder rekening is gehouden met de belangen van werknemers in de opzet en in de uitvoering. Daar komt bij dat de introductie van een bepaalde vorm van marktwerking (of dit nu in de vorm van experimenten open bestel, of in de vorm van de WMO plaatsvindt) toch als een vreemd avontuur beschouwd wordt met veel onzekerheden over de te maken keuzes en de effecten van die keuzes. Het is daarom noodzaak om een heldere communicatiestructuur open te houden op de verschillende niveaus. Binnen de vakbeweging, maar vooral ook naar de

⁹ Het 'principal agent' probleem in het kwadraat.

verschillende overheidsniveaus en met de werkgevers in de sector (de gunningverkrijgers). Zowel op nationaal als op gunningniveau zouden partijen regelmatig (tripartiet) overleg moeten voeren, de ingeslagen weg moeten evalueren om ontstane (onvoorziene) problemen zo snel mogelijk op te lossen. Op gunningniveau moeten niet enkel lokale overheid en gunningverkrijger om tafel zitten. De FNV is van mening dat ook de vakbeweging nauw betrokken moet zijn bij de concrete uitwerking van deze relatie. Daarom moet op lokaal niveau (gunninggebied) de vakbeweging als gesprekspartner aan tafel zitten. Immers, de kwaliteit van de dienst van algemene economisch belang is een aspect dat een directe relatie heeft tot de werknemer. De vakbeweging kan en moet de belangen van deze werknemer vertegenwoordigen en dat is uiteindelijk ook in belang van de gunningverkrijger.

Ad 4: Bedrijfsniveau

Als CAO-partij moeten FNV en bonden ervoor waken dat het verschil tussen cao's een factor kan zijn om werknemersrechten bij te stellen naar het laagste niveau. Handhaving en controle van de gemaakte CAO-afspraken zijn daarmee natuurlijk ook van cruciaal belang. Onderzocht moet worden in hoeverre de CAO een middel kan zijn om bezuiniging op loonkosten om de gunning te verkrijgen, te keren. De vraag die de FNV daarbij stelt is of het mogelijk en wenselijk is om – uitgaande van een kwaliteitsverhouding persoon per eenheid product (i.c. de dienst) - een maximumpercentage aan dergelijke flexibilisering te stellen.

5. Tot slot

In bovenstaande tekst is helder gemaakt dat de FNV zich zorgen maakt over de consequenties van marktwerking. De FNV pleit daarom voor een moratorium, een time-out op marktwerkingsprocessen. Eerst is nader onderzoek nodig om zowel de consequenties voor de consument als voor de werknemer in de betreffende sector in kaart te brengen. Om een dergelijk moratorium in gang te zetten wordt druk uitgeoefend op de politiek op nationaal en Europees niveau.

In de discussie die de FNV vervolgens wil voeren staan onder andere de volgende punten centraal:

- FNV-bonden moeten op lokaal niveau betrokken worden bij aanbestedingsprocedures.
- Ontwikkelen van wetgeving waarin de overgang van (tijdelijke) werknemers en arbeidsvoorwaarden geregeld worden bij verandering van concessieverleners;
- Kwaliteit van de dienstverlening valt en staat met de kwaliteit van de medewerkers. Daarom: extra aandacht voor opleiding en scholing van werknemers in sectoren die onder de regels van de markt gaan vallen.
- Aanbesteden op kwaliteit naast aanbesteden op kosten in een transparant proces, met toevoeging van een bonus-malussysteem en met heldere en toetsbare kwaliteitscriteria.
- Rol voor de centrale overheid om regels vast te stellen die weinig ruimte laten voor differentiatie.
- Helder kader om toezicht te kunnen houden vanuit de centrale overheid;

De komende maanden staan voor de FNV in het teken van verder onderzoek in sectoren die behoren tot de zogeheten sociale diensten van algemeen belang. Daarnaast zullen we via media en de petitie van het EVV het politieke en maatschappelijke debat voeden rond de wenselijkheid al of niet marktwerking in te voeren in sectoren die behoren tot Diensten van Algemeen Economisch Belang en tot Sociale Diensten van Algemeen Belang.