

Privatisering: ophouden of doorgaan? (6)

De tucht van de economie

FRANS VAN WAARDEN

De discussienota van de Commissie van Thijn is het meest verstandige dat ik in jaren in Nederland over privatisering en marktwerking gelezen heb. Het stelt de vanzelfsprekendheid die een marktoplossing voor willekeurig welk probleem de laatste jaren gekregen heeft na lange tijd weer eens ter discussie. Privatisering — dat niet meer dan een middel of instrument dient te zijn — lijkt tot doel op zichzelf te zijn geworden. Dat stelt de commissie aan de kaak. Ze eist terecht opnieuw het primaat van de politiek op, na een decennium van dominantie door de economie; en ze stelt dat we een markteconomie willen, geen marktsamenleving. Na jaren van half bedorven blauw-paars lijkt de PvdA weer een beetje een frisse rode appeltjeskleur te krijgen.

Verfrissend is ook dat politici nu eens niet de schuld voor falende privatiseringsprojecten alleen maar bij anderen leggen: onredelijke spoorwegvakverenigingen, onhebbelijke taxichauffeurs, ontactische NS of KPN-bestuurders, of geldgierige lokale bestuurders. Immers: het falen van menige privatiseringsinitiatief was niet zelden aan de rijkspolitiek zelf te wijten. Die een loodswezen privatiseerde maar het monopolie in stand hield, zodat prompt misbruik van macht gemaakt werd. Die een NS opzadelde met tegenstrijdige doelstellingen: marktprijzen, ook in de spits; maar ook lage prijzen om de autorijders de trein in te krijgen. Die onzekerheid creëerde bij een NS (dreiging van verlies

42

Over de auteur Frans van Waarden is hoogleraar organisatie en beleid aan de Universiteit Utrecht. Hij is momenteel werkzaam als fellow aan het Europees Universitair Instituut in Florence.

lucratieve randstadroutes, verlies hogesnelheidslijnen, wel/geen concurrentie op het spoor, wel/geen beursgang, etc.) en daardoor mede verantwoordelijk is voor het uitblijven van tijdige investeringen in materieel en ongemotiveerdheid bij het personeel. (Het is toch een grof schandaal dat een minister en een Tweede Kamer ongestraft de schuld af kunnen wentelen op een NS-directie terwijl ze diezelfde directie voortdurend met tegengestelde eisen en verlangens geconfronteerd heeft?)

Maar op de cruciale vraag wat nu wel aan de markt over te laten en wat niet, wat precies publieke taken en verantwoordelijkheden zijn, geeft de commissie maar een gedeeltelijk en voorlopig antwoord. Wellicht niet ontactisch voor een discussiestuk in een heterogene partij. Laat ik dan ook dat losse eind oppakken om er wat verder aan te breien.

DE PUBLIEKE SECTOR VERSCHROMPELT

In de discussie over markt en staat is het de laatste jaren bijna vanzelfsprekend geworden ervan uit te gaan dat de staat slechts daar een taak heeft waar de markt het niet aan kan. De staat als secundair, toegevend, afwachtend ten opzichte van de marktsamenleving. Het is eigenlijk het klassieke antwoord: de publieke sector is verantwoordelijk voor 'collectieve goederen' die de markt vanwege problemen van collectief handelen niet zelf kan produceren. Punt is echter dat steeds meer voorheen collectief beschouwde goederen door economen tot semi-collectieve of private goederen gebombardeerd zijn. Ook aan onderwijs, kinderopvang, theaterbezoek,

Privatisering: ophouden of doorgaan? Frans van Waarden *De tucht van de economie*

veiligheid op straat, weggebruik, en wellicht zelfs wegverlichting zou best een individueel (markt)prijskaartje te hangen zijn. Daarmee schrompelt de publieke sector, uit algemene middelen te financieren, steeds verder in.

Stel dat het al zo is dat het gebruik van meer voorzieningen dan voorheen aan individuen toe te rekenen is, dan is de volgende vraag: wie dat kan betalen? En vooral: of we het juist vinden dat alleen degenen met een goed gevulde beurs toegang tot onderwijs, vervoer of veiligheid op straat krijgen? De commissie stelt dat de overheid een taak heeft in sectoren met een sterk sociale dimensie, zoals de gezondheidszorg of de volkshuisvesting. Maar dat is te beperkt of onduidelijk. Want wat is precies een 'sociale dimensie', waarvan vinden we het belangrijk dat iedereen er toegang toe heeft? Hoort daar ook niet de veiligheid op straat of de telefoonaansluiting bij? Of de baten die de samenleving als geheel bij een goed opgeleide bevolking heeft? Onderwijs is niet alleen ten voordele van degene die het genoten heeft. Een nauwkeuriger afbakening van het begrip 'publieke taak' zou een verdere uitwerking van het begrip sociale grondrechten vergen.

RISICOMAATSCHAPPIJ

De commissie heeft het over *sectoren* met een sociale dimensie. Maar de publieke verantwoordelijkheid betreft ook bepaalde taken die diverse sectoren raken. Een vroege en nog steeds centrale publieke taak is de zorg voor zekerheid en veiligheid van de bevolking. Leger en politie, de oorspronkelijke staatsapparaten die daar een taak hadden, volstaan niet meer. In onze 'risicomaatschappij' wordt die zekerheid en veiligheid op vele, steeds weer onverwachte, manieren bedreigd: vuurwerk, café- en tunnelbranden, miltvuurbrieven, BSE en varkenspest, medicijnen met onvoorziene neveneffecten, bedorven garnalen, minder zichtbaar maar veel desastreuzer, de vele verkeersdoden en gewonden, een terrorisme aanval op ons drinkwater, een beurscrash, verzekeringsmaatschappijen die failliet

gaan. Elke crisis leidt weer tot een roep om meer en striktere publieke regulering. Soms zelfs uit onverwachte hoek. Was het niet Bolkestein die indertijd om meer staatstoezicht op de beurs riep na enkele voorkennis-schandalen? Voor de vermindering van zulke onzekerheden en risico's zijn vele diensten ontstaan met een duidelijk publieke functie. Commercialisering daarvan kan de effectiviteit bedreigen. Want effectieve controle vereist vaak een monopolie. En dat roept op zijn beurt om publieke controle.

De publieke sector heeft dus een taak bij zaken waar we 'zeker van willen zijn'. Dat kan impliceren dat we er niet voor afhankelijk van willen zijn van het buitenland en er samen collectief over moeten kunnen beslissen. Zelfvoorzieningscapaciteit was een van de belangrijkste motieven voor het interventionistische landbouwbeleid van na de oorlog. Nu vinden we het niet erg meer dat de druiven uit Italië komen en de textieltjes uit Taiwan. Want we verwachten dat ze wel zullen blijven komen. Maar anders is het gesteld met niet zo makkelijk transporteerbare 'goederen', d.w.z. diensten. Hebben we nog wel voldoende greep op onze voorzieningen als de ziekenhuizen in Amerikaanse handen komen, de Fransen bepalen wanneer hier de bussen en treinen rijden, en de concurrent-luchthaven Frankfurt bepaalt wat voor vliegtuigen er op Schiphol mogen landen? Want dat is het risico van privatisering en beursgang. De verkwanseiling van veel gemeentelijke kabelbedrijven aan het Amerikaanse UPC heeft bepaald niet tot een hoerastemming onder de consumenten geleid. Want bij zulke min of meer natuurlijke monopolies is er geen echt alternatief waar consumenten heen kunnen om hun onvrede te uiten.

Zorg voor veiligheid en zekerheid van de burger impliceert ook bescherming tegen machtsposities. Een vierde kerntaak van de overheid is om er voor te zorgen dat waar macht geconcentreerd en uitgeoefend wordt er controles op die macht zijn. De bescherming van de zwakkere partij tegen een sterkere is het doel van een groot deel van de wetgeving. Ze doet dat op verschillende wijze in de private en in de publieke sector.

Privatisering: ophouden of doorgaan? Frans van Waarden *De tucht van de economie*

In de private sector bestaat er in principe bestaat al een belangrijk controlemechanisme: de concurrentie. Deze biedt de ontevreden klant een *exit-optie*: niet goed, dan naar een ander. Bij voortdurend slechte prestaties heeft men steeds minder inkomsten — lees machtsmiddelen. Alleen wanneer dit niet goed functioneert heeft de overheid een taak. Het mededingingsrecht moet de concurrentie in stand houden en te sterke economische machtsposities voorkomen. Het sociaal recht compenseert voor machtsverschillen tussen werknemer en werkgever; en het consumentenrecht/handelsrecht voor machtsverschillen tussen toeleverancier en afnemer/consument.

In de politiek ontbreekt veelal de *exit-optie*. Er zijn geen meerdere publieke organisaties die eenzelfde taak vervullen. Bij ontevredenheid over de Belastingdienst of het Bureau Rijbewijzen kan men niet naar een ander — tenzij men emigreert. In de politiek kan kritiek slechts worden geuit via het ‘voice’ mechanisme. Daar heeft de overheid met haar staats- en administratief recht kanalen voor gecreëerd: het stembiljet, het rechtelijk beroep, een vrije pers. Bovendien wordt de macht van de overheid door horizontale en verticale machtscheiding beperkt.

44 Reden voor het mislukken van veel privatiseringsprojecten was dat het onvolledige privatiseringen waren. De typisch publieke controlekanalen op het geprivatiseerde overheidsbedrijf verdwenen (gedeeltelijk); maar de typisch private kwamen er niet voor in de plaats, omdat het niet lukte voldoende effectieve concurrentie te creëren, bijvoorbeeld omdat er toch sprake was van een min of meer natuurlijk monopolie (loodswezen, kabel, spoorwegen, straks ook sociale zekerheid, energie en Schiphol?). Geen ‘voice’ meer, maar ook geen ‘exit’ optie. Gevolg was al snel: misbruik van machtspositie door de nieuwe machtingen. Gegeven de verantwoordelijkheid van de overheid voor het zorgen voor controles op macht is het niet verantwoord om gecontroleerde publieke in ongecontroleerde private monopolies om te zetten. Kortom: zulke natuurlijke monopolies dienen een publieke taak te blijven.

EU NOODLOT?

Een andere vraag die mij bezig houdt is de vraag ‘hoe het eigenlijk zo ver heeft kunnen komen? Hoe is het mogelijk (geweest) dat politici als lemmingen het modeverschijnsel privatisering achterna zijn gehold? Want dat het dat was weten we sinds het proefschrift van Sandra van Thiel. Deze toenmalige onderzoekster bij de Rekenkamer heeft een groot aantal (vooral lokale) privatiseringsoperaties onderzocht. Ofschon ze — opererend vanuit de rationele keuzebenedering in de sociologie — op zoek was naar rationele argumenten waarom bestuurders privatisering omarmden, kon ze er onvoldoende vinden. De rationaliteit bleek veelal ver te zoeken. Ze moest concluderen dat het vooral modieuze kuddegedrag was — en met een ingenieuze draai werd dat overigens weer in de rationele keuze-dwangbuis gedwongen: kuddegedrag werd rationeel verklaard, want het bespaarde op tijd en kosten van zelfstandig denken en op onderzoek uit gaan.

Een bekend argument is dat Nederland niet anders kan, omdat ze door de Europese Unie tot liberalisering en privatisering gedwongen wordt. Nu is dat om te beginnen geen overtuigend argument voor de privatisering van de plaatselijke schouwburg. Het geldt tot op zekere hoogte wel voor enkele nationale privatiseringen, zoals die in het transport en telecommunicatiewezen. Maar waarom wil Nederland toch altijd het braafste jongetje in de Europese klas zijn? Zelfs wanneer het niet eens nodig is om de meester te volgen? Een typisch voorbeeld: Geen enkele Europese richtlijn heeft Nederland tot aanpassing van de mededingingswetgeving aan de Europese norm gedwongen (omdat er een taak/marktafbakening bestaat tussen het Europese en nationale mededingingsbeleid). Toch is dat gebeurd. En daarbij is Nederland veel verder met Europa geconvergeerd dan nodig was en dan andere landen gedaan hebben.

Ten onrechte wordt de EU in Nederland vaak als ‘noodlot’ dat over ons gekomen is voorgesteld (vooral natuurlijk door degenen die

Privatisering: ophouden of doorgaan? Frans van Waarden *De tucht van de economie*

er steun voor hun standpunt in vinden). Als hogere autoriteit die slechts te volgen is. Nederland kan daar echter meebeslissen — zij het natuurlijk in beperkte mate. Maar de laatste jaren heeft ons land daar bij de privatisering zelfs vooropgelopen en het Europese liberaliseringsbeleid zo niet getrokken dan in ieder geval van harte gesteund. Heel anders dan andere landen zoals Frankrijk en Duitsland die op bepaalde terreinen (transport, energie) zo hun reserves bij privatisering hebben. En dat terwijl een grote Duitse of Franse geprivatiseerd staatsbedrijf louter door haar omvang veel betere kansen heeft om in de internationale concurrentie te overleven.

De commissie doet enkele goede voorstellen om die 'noodlotsgedachte' te keren, die ik van harte ondersteun. Bijvoorbeeld dat Nederland zich sterker zou moeten maken om meer ruimte te creëren voor een afweging van de vier economische vrijheden tegen maatschappelijke belangen, zoals milieu of cultuur. Dat heeft Nederland tot nog toe zeker niet gedaan. In de nieuwe mededingingswet is maar weinig ruimte gelaten voor de mogelijkheid om samenwerking van ondernemers te tolereren waar dat niet-economische belangen dient. Wat dat betreft heeft het Europese gerechtshof in het verleden meer mogelijkheden geboden.

Nederland moet geen gidsland willen zijn, roept inmiddels ook een spraakmakende econoom als Eduard Bomhoff in *de Volkskrant* (12 januari 2002). We moeten eerder andere landen volgen dan zelf leiden, om van hun ervaringen te kunnen leren. De Britse ervaringen met geprivatiseerde spoorwegen en de Zweedse met geliberaliseerde taximarkten zouden ons dan tot nadenken kunnen stemmen. Ik zou er aan willen toevoegen dat we ook kunnen leren van onze eigen geschiedenis. Enige kennis van de discussie over nationalisering van de spoorwegen eind 19de eeuw, of enige kennis van de taximarkt in de jaren dertig zou eveneens tot voorzichtigheid hebben kunnen leiden. We kunnen kennis uit ons eigen verleden putten. Beleidsmakers worden echter veelal niet gehinderd door enige

historische kennis. En zijn geneigd het wiel steeds weer opnieuw uit te vinden.

Leren van het verleden wil overigens natuurlijk niet zeggen dat alles bij het oude moet blijven. Waar het om gaat is in andere tijden (en plaatsen) na te gaan wat de motieven en voorwaarden waren om bepaalde diensten tot een publieke taak te maken. Om vervolgens na te gaan of diezelfde motieven nu onder gewijzigde omstandigheden nog gelden, c.q. of de voorwaarden die dat mogelijk of noodzakelijk maakten nog aanwezig zijn. Leren is iets anders dan kopiëren.

DE ECONOMEN-GEMEENSCHAP

Het EU-argument overtuigt niet als verklaring voor het lemmingen-gedrag van de beleidsmakers. Belangrijker verklaring is het argument van Sandra van Thiel: imitatie is complexiteitsreductie. Daar komt echter bij dat het beleid veelal voorbereid en besloten wordt door leden van een *epistemic community* die haar identiteit aan socialisatie in een bepaalde professie dankt, de economie. Leden zijn niet alleen economen, maar ook andersoortig opgeleiden (bv. juristen) die ook aan de economie eroken hebben. Deze gemeenschap heeft haar eigen set van normen en waarden ontwikkeld, waarvan de basis in de studie economie is gelegd. Centraal daarin is het idee dat de economie het primaat heeft; dat overheidsingrijpen eigenlijk slechts dan legitiem is wanneer de markt faalt. De Nederlandse beleids-gemeenschap is geïntegreerd in een veel bredere, internationale gemeenschap. De gemeenschap is sterk geïnstitutionaliseerd in beleidsadviserende, beleidsvormende en beleidsbepalende organisaties, zoals de OESO, het CPB, het IMF, de Centrale Bank, en de ministeries van Financiën en Economische zaken.

Een voor de democratie zorgwekkende ontwikkeling is, dat steeds vaker beleid wordt gemaakt door experts in heel of half-autonome organisaties, die zelf aan weinig machtscontroles onderhevig zijn en al helemaal niet aan controles door de burger. Het geldt voor de juristen van hoge rechtscolleges die steeds vaker inter-

Privatisering: ophouden of doorgaan? Frans van Waarden *De tucht van de economie*

veniëren in politieke beslissingen. (Het verbod van de rechter van het mestbeleid van de minister van Landbouw enige tijd geleden was het zoveelste duidelijke teken dat ‘judicial review’ — gebruikelijk in landen als de vs en Duitsland — ook steeds meer oprukt in Nederland.) Het geldt voor een onafhankelijke Centrale Bank. En het geldt voor zbo’s die bepaalde beleidstaken uitvoeren. De vorming van zulke instellingen is eigenlijk een motie van wantrouwen aan de politiek. Het weerspiegelt een opvatting dat politici eigenlijk helemaal niet het publiek belang op het oog hebben, maar alleen uit zijn op hun eigen privébelang. Een zienswijze die geïmporteerd lijkt via politiek-economische theorieën van regulering en bureaucratie (Stigler, Downs) en die deels een neerslag is van de Amerikaanse cultuur met haar traditioneel wantrouwen tegen de staat.

Het wordt niet alleen tijd om het primaat van de politiek tegenover dat van de economie te benadrukken, zoals de commissie doet; maar ook tegenover de invloed van *expert communities* de invloed van gekozen politici en burgers.

CONCLUSIE

Privatisering leidt tot reductie van het publiek domein. Politiek wordt steeds meer vervangen door economie en de burger wordt gereduceerd tot consument. Daarmee treedt ook een verschuiving op in de dominante mechanismen van zeggenschap en controle op macht: van ‘voice’ naar ‘exit’.

46 Naarmate meer objecten en diensten uit het publieke domein verdwijnen, vermindert niet alleen de invloed van politici, maar ook van burgers die politici als hun vertegenwoordiger aan

willen spreken. Als het goed is komt daar een invloed via de exit- optie voor in de plaats. Worden we slecht behandeld door ziektekostenverzekeraar Achmea, dan snel naar Centraal Beheer. Vinden we het onzinnig dat Time-Warner padvinders verbiedt ‘Happy Birthday to You’ te zingen (Bakker 2001: 22), dan niet meer naar films van die maatschappij gekeken. Kunnen we op die manier echter ook invloed op maatschappelijke processen uitoefenen? Als ik nooit meer naar een disco ga, voorkom ik daarmee een tweede Volendam-ramp? Is een boycot van Shell een voldoende middel om de luchtvervuiling tegen te gaan?

En wordt er nu beter naar de consument dan naar de burger geluisterd? In ieder geval is het machtsverschil tussen consument en menige private organisatie vaak groter dan tussen burger en politicus. De eerste is een relatie tussen individu en organisatie, de laatste is er een tussen individu en individu. Die commerciële organisatie wordt bovendien steeds groter door de voortgaande concentratie en fusietendens — die overigens juist aangewakkerd wordt door de privatisering. De fragmentatie van private kennis zet innoverende bedrijven ertoe aan concurreren met kennisbezit in te lijven. Veel markten zijn inmiddels oligopolies. Daar staat slechts een zwak georganiseerde consument tegenover.

De consumentensoevereiniteit is in veel gevallen een theoretische fictie. En in ieder geval niet geschikt als sturingsprincipe voor de samenleving. In een democratie hoort het anders. Politiek gaat uiteindelijk boven economie. En volkssoevereiniteit gaat dus boven consumentensoevereiniteit.

Literatuur

Van Thiel, Sandra (2000) *Quango-
cratization: Trends, Causes,
and Consequences*, dissertatie
Universiteit Utrecht

Haas, Peter M. (1992) ‘Introduction:

Epistemic Communities
and International Policy
Coordination’, in *International
Organization* 46: 1, pp. 1-35

Bakker, Gerben (2001) ‘The
Enclosed Economy’, in *EUI-
Review*, Florence European

University Institute, Spring,
pp. 20-26

Stigler, George J. (1971) ‘The
theory of economic regulation’,
in *Bell Journal of Economics and
Management* 2: pp. 3-21