

Privatisering: ophouden of doorgaan? (2)

Graag nog iets preciezer

PIETER BOOT

De PvdA is op zoek naar een verstandige hervorming van de publieke sector. In dat kader heeft de commissie Van Thijn een discussienota uitgebracht waarin gepoogd wordt 'een belangrijke stap naar de gewenste relativering van het privatiseringsbeleid te zetten'. In deze bijdrage zal ik pogen de redeneerlijn van de commissie Van Thijn van kanttekeningen te voorzien en enkele alternatieven aan te dragen.

Het rapport Van Thijn laat zich als volgt samenvatten: Optimisme over nut van liberalisering en privatisering heeft plaatsgemaakt voor een terughoudende stemming, en met goede reden. Het privatiseringsprogramma van de paarse kabinetten is geen vergissing geweest maar te snel uitgevoerd, onvoldoende doordacht en te veel gefixeerd op rendement van particuliere ondernemingen. Hervorming van de publieke sector moet pluriformer worden en daarin moet 'publiek ondernemen' een belangrijke rol spelen. De rol van de politiek moet daarbij toenemen.

Zo samengevat is er niet zoveel tegen de visie van Van Thijn in te brengen. Mijn grootste probleem met het rapport is dat de denklijnen zo slordig zijn toegepast dat er nauwelijks nauwkeurige conclusies te trekken zijn, en dat in het verlengde daarvan de voorgestelde oplossingen een grote kans hebben ons van de regen in de drup te helpen.

De eerste vraag is of het privatiseringsprogramma van de paarse kabinetten zo onbekommerd is uitgevoerd — met het rendement van

particuliere bedrijven voorop en het Europees beleid zo eenzijdig op marktwerking gebaseerd — als wordt gesteld. Het probleem hierbij is vooral wat we onder privatisering verstaan. Economen en juristen denken daarbij aan het veranderen van eigendom. In die denkwijze zijn de Nederlandse Spoorwegen of Schiphol niet geprivatiseerd, want de aandelen zijn in handen van overheden. Van Thijn stelt privatiseren gelijk aan 'het doen verrichten van publieke taken door private ondernemingen'¹. Daaronder vallen dan ook activiteiten als uitbesteden: het verzorgen van de plantsoenen of ophalen van vuilnis. De vraag of het verstandig is alles zelf uit te voeren of dat door anderen te laten doen is, denk ik, de afgelopen jaren helemaal niet zoveel eenzijdiger beantwoord als voorheen. Wel is die in een aantal sectoren aan de orde gesteld waar dat voorheen nog niet het geval was — inderdaad, met meer en minder succes.

CASUS: STEDELIJK OPENBAAR VERVOER

Van Thijn heeft gelijk dat de discussie moet starten met het vaststellen van wat de publieke taken eigenlijk zijn. In de terminologie van de WRR de 'wat'-vraag: wat vinden we nu wel en niet tot het publiek belang behoren. Dat blijkt helemaal niet zo makkelijk te bepalen. Ik denk dat het nog veel stelliger geformuleerd kan worden. Juist het liberaliseren van voorheen gesloten overheidsmarkten vereist een veel intensiever debat over publieke belangen en een veel zelfbewuster overheidsoptreden. Een goed voorbeeld is het stedelijk openbaar vervoer. Voorheen diende het gemeentelijk openbaar vervoersbedrijf een dienst-

28

Over de auteur Pieter Boot is econoom en werkzaam bij de Rijksoverheid

Noten Zie pagina 31

Privatisering: ophouden of doorgaan? Pieter Boot *Graag nog iets preciezer*

regeling in die in de gemeenteraad of in regionale organen na discussie over enkele details werd goedgekeurd. Alle kennis zat bij het bedrijf dat in de praktijk een vrijwel autonome dienst was, met eigen cultuur en werkwijze. In de huidige situatie (die volgens Van Thijn geprivatiseerd is) begint het met de gemeentelijke of regionale overheid die nadenkt wat de bedoeling van goed openbaar vervoer eigenlijk is.

Dat mondt uit in een Plan van Eisen waar consumentenorganisaties over kunnen meespreken en dat democratisch wordt vastgesteld. Vervolgens kunnen vervoersbedrijven offertes doen en bekijkt de overheid wie het beste aanbod doet, bezien op prijs en kwaliteit. Juist doordat er meer afstand is gecreëerd ten opzicht van het uitvoerende bedrijf kan de publieke discussie veel fundamenteeler zijn.

Het is geen toeval dat juist moderne PvdA-gedeputeerden hierin het voortouw nemen. De PvdA-gedeputeerde in Zuid-Holland heeft de eerste openbaar vervoer aanbesteding op het platteland georganiseerd. Resultaat: een aanmerkelijk betere prijs/kwaliteit verhouding dan voorheen. De PvdA-gedeputeerde in Noord-Brabant heeft het busbedrijf BBA verkocht en gebruikt de opbrengst voor een ambitieus vernieuwingsprogramma, in plaats van een schamel jaarlijks dividend te incasseren. Ook hier worden de meeste activiteiten openbaar aanbesteed.

ONDERSTROMEN

In het verlengde daarvan is opmerkelijk dat het rapport Van Thijn zo weinig precies is over de betekenis van wat we de 'onderstromen' van de privatisering kunnen noemen: technologische vernieuwing die toetredingsdrempels verlaagt, Europese regelgeving die een sector openbreekt, consumenten die meer keuze willen dan zwart of zwart. Van Delden en Veraart hebben in dat verband een werkbare driedeling gemaakt². Ingeval deze onderstromen dominant en onafwendbaar zijn is *liberalisering* de verstandigste optie. Dat is bijvoorbeeld in de telecom en bij energiebedrijven het geval. De publieke belan-

gen moeten op een nieuwe wijze worden geborgd en de staatsbedrijven moeten op een eerlijke wijze in de markt komen te staan. Maar het is ook denkbaar dat de onderstromen wel krachtig zijn, maar niet zonder meer tot betere prestaties leiden. Dan gaat het om *revitalisering* van publieke diensten. De overheid zoekt een rol als opdrachtgever en creëert slimme marktprikkels om een goede uitvoering te laten realiseren: financieren van de vraag in plaats van het aanbod, aanbesteding, prestatiefinanciering. Het is ook denkbaar dat er geen structuurwijziging hoeft plaats te vinden, vooral in sectoren met hoge afbreukrisico's, grote stabiliteit, weinig technologische ontwikkeling. Privatisering heeft daar weinig zin, maar ook dan zijn er mogelijkheden tot actieve belangenbehartiging door klanten of kostenvergelijkingen tussen verschillende aanbieders. Dat zou in de watersector het geval kunnen zijn.

Ook in de beschrijvingen van sectoren moeten we nauwkeurig zijn. Van Thijn c.s. suggereren bijvoorbeeld dat de marktwerking in de energiesector nog geen voordeel heeft gebracht. Dat klopt, want die ging — afgezien van de grootste verbruikers — pas per 1/1/2002 in. Interessant is wel dat klanten nu al hun leverancier van duurzame energie kunnen kiezen. Het aantal verbruikers daarvan is in enkele maanden verviervoudigd en het bedrijf dat het meeste werk maakt van 'groene stroom' heeft de meeste klanten gewonnen. Zo slecht gaat het niet overal.

Ik kom daarmee aan mijn laatste punt: de oplossing 'publiek ondernemen' is te onnauwkeurig als werkend perspectief, omdat het geen recht doet aan de totaal verschillende maatschappelijke kosten en baten van verschillende mogelijkheden in verschillende sectoren. Ik zou graag preciezer zijn.

> We moeten veel beter nadenken over wat de feitelijke beïnvloedingsmogelijkheden door de overheid zijn. Wetten en contracten zijn veel steviger dan eigendom. Het is veel belangrijker om een goede wet te hebben die de verantwoordelijkheden in het openbare ver-

Privatisering: ophouden of doorgaan? Pieter Boot *Graag nog iets preciezer*

voer regelt en om een goed contract met sancties te sluiten dan om aandelen van openbare vervoerbedrijven te bezitten. Dat bezit *be-moeilijkt* de beïnvloeding in veel gevallen zelfs. De gemeente Amsterdam kan veel minder doeltreffend ongewenst gedrag van het eigen GVB bestraffen dan de provincie Groningen van het private bedrijf Arriva. En als er tijdig adequate wetgeving was geweest, was de NS minder ontspoord dan nu het geval is en had minister Netelenbos effectiever kunnen ingrijpen. In de voorliggende wetsvoorstellen verschaft de minister concessies — zowel voor het landelijk vervoer als het beheer van de infrastructuur — waarin omschreven wordt welke rechten en plichten ondernemingen hebben. Het kenmerk van concessies is dat de overheid precies moet omschrijven wat ze wil afspreken. Zo'n systeem vereist dat zij zich daarop voor enige tijd durft vast te leggen. Ik zie dat als een voordeel, omdat het ondernemingen de kans geeft te investeren in dienstverlening. Maar Bovenberg en Teulings hebben terecht aangegeven dat als de overheid niet weet wat ze wil, het beter is bedrijven in de publieke sfeer te laten omdat geen contract gesloten kan worden³. Privatisering in netwerksectoren vereist juist een zelfbewuste en duidelijk optredende overheid.

- > De overheid moet beter nadenken over de 'counter vailing powers' tegen grote uitvoerende instanties, los van wie het eigendom heeft. Klanten die zelf kunnen kiezen, of consumentenorganisaties van wie het advies op wettelijke basis niet zomaar terzijde geschoven kan worden, zijn daarvan voorbeelden. Beter bestuur en macht aan de mensen. Het is jammer dat Van Thijn de klanten en hem of haar vertegenwoordigende organisaties zo weinig noemt. Geef hem of haar het recht mee te denken met opdrachtgevende overheden en uitvoerende bedrijven, zolang daadwerkelijke concurrentie niet mogelijk is. En blijf streven naar afbraak van monopolies waar dat denkbaar is. In het debat over ener-

giebeleid heeft de PvdA dat veelal gedaan. Bij het openbaar vervoer kan dat veel resoluter. Laat nieuwe kleine bedrijven maar verbindingen van regionaal belang verzorgen — dan wordt het makkelijker de NS de maat te nemen.

- > Anders dan de commissie Van Thijn suggereert is er in de *transitie* naar meer evenwichtige markten juist behoefte aan krachtig en onafhankelijk toezicht — toezichthoudende organen die enigszins los moeten staan van dagelijkse politieke beïnvloeding. Juist die — wettelijk ingekaderde — onafhankelijkheid maakt het mogelijk in de transitie de grote bestaande ondernemingen met hun perfecte lobby apparaten fier tegemoet te treden. Hij heeft geheel gelijk dat ook toezichthouders verantwoording schuldig zijn. Maar daar is iets aan te doen. In een recent onderzoek van de Britse *Better Regulation Task Force* zijn vijf principes gehanteerd waaraan een toezichthouder moet voldoen: transparantie; toerekenbaarheid; proportionaliteit (ingrijpen in de mate dat het nodig is); consistentie (wat pleit voor een enkele toezichthouder) en doelmatigheid. Dat is niet eenvoudig, maar een uitdagende bestuurlijke agenda.
- > En laten we ook om ons heen blijven kijken. In Engeland is de liberalisering van de spoorwegen grotendeels mislukt, maar in Zweden een groot succes. Sinds jaar en dag worden daar regionale spoor- en busbedrijven openbaar aanbesteed. De overheden houden de regie stevig in eigen hand en de efficiency is aanzienlijk verhoogd. Ook in andere opzichten kunnen we van Scandinavische landen, met hun tradities die in veel opzichten op de onze lijken, veel leren. Noorwegen, Finland en Zweden waren (met Nieuw Zeeland) de eerste landen ter wereld die de kleine energieverbruiker een vrije leverancierskeus boden. Het Internationaal Energie Agentschap heeft in een evaluatie aangegeven dat deze marktordering succesvol is verlopen⁴, maar ook gewaarschuwd dat elk hervormingsproces goed doordacht moet worden en niet inconsistent

Privatisering: ophouden of doorgaan? Pieter Boot *Graag nog iets preciezer*

mag zijn. Interessant in Zweden is ook de poging van de overheid om 'professioneel eigenaar' te zijn van die ondernemingen die men nog niet kan privatiseren. Daarmee bedoelt men dat ook voor die ondernemingen — rekening houdend met marktomstandigheden — de verhoging van de aandeelhouderswaarde voorop moet staan met inachtneming van maatschappelijke doelen. De daarbij gehanteerde middelen zijn: vergroting van transparantie (waarom nodig de Tweede Kamer niet jaarlijks de Raad van Commissarissen van de NS uit om het jaarverslag te bespreken?); toespitsing op uitsluitend kerntaken; en een efficiënte raad van Com-

missarissen met een samenstelling die de maatschappelijke oriëntatie van de te controleren onderneming weerspiegelt.⁵ Dat hoeft hier niet precies de uitkomst te zijn, maar we moeten het wel in dit soort praktische verbeteringen zoeken.

Samenvattend: het rapport Van Thijn stelt de goede vragen, maar analyseert nog niet precies genoeg en komt daarom met suggesties die nog onvoldoende bijdrage aan modernisering van sociaal-democratische politiek.

Noten

- 1 Deze definitie is ontleend aan de WRR, maar door het kabinet niet overgenomen omdat ze te verwarrend is.
- 2 Pieterjan van Delden en Maarten Veraart, *Publieke dienstverke-*

- ning in de markt*, Business Contact, Amsterdam/Antwerpen, 2001
- 3 Lans Bovenberg en Coen Teulings, 'De grenzen van de publieke sector', *Tijdschrift voor Politieke Economie* mei 2000.

- 4 Zie bijvoorbeeld IEA, *Country Report Sweden*, Parijs 2000.

- 5 Zweeds Ministerie van industrie en communicatie, *Annual report Government-owned companies*, Stockholm 2001.