

DE STAAT VAN PRIVATISERING

Wel of niet privatiseren is niet de kernvraag

ANNELIES HUYGEN

overheid zich terugtrekken als eigenaar. Wel kan ze op afstand optreden als regisseur om het consumentenbelang te beschermen. Bij de telecom heeft de OPTA deze taak. Deze houdt streng toezicht op het gebruik van het vaste telefoonnet, dat de kenmerken

heeft van een monopolie. Daarnaast legt zij in het belang van de consumenten verplichtingen op aan alle bedrijven, bijvoorbeeld nummerportabiliteit, zodat consumenten hun telefoonnummer kunnen behouden als ze overstappen naar een andere operator.

Als concurrentie goed werkt, dienen de bedrijven geprivatiseerd worden. Maar wat gebeurt er als concurrentie niet mogelijk is en er slechts één aanbieder is? Wat is dan de beste organisatievorm? Deze situatie doet zich bijvoorbeeld voor bij infrastructuur, zoals elektriciteitsnetten, gaspijpen, de waterleiding. Ook bij het openbaar vervoer is concurrentie tot nu toe niet mogelijk. Bij deze diensten kunnen de afnemers niet kiezen. Ze kunnen niet 'stemmen met de voeten' als ze ontevreden zijn. Ze zijn afhankelijk van één aanbieder. Als de wachttijd voor een telefoon twee jaar is, moeten ze dat maar accepteren. Om het belang van de burgers te beschermen moet de overheid bij het ontbreken van concurrentie intensief ingrijpen. Dit kan ze doen als eigenaar van de onderneming. Ze kan de dienstverlening ook overlaten aan private marktpartijen, waarbij ze precies voorschrijft hoe de ondernemingen zich in het algemeen belang moeten gedragen.

In West-Europa zijn we sinds het ontstaan van de nutsbedrijven, meer dan een eeuw geleden, gewend aan overheidsbedrijven. Meestal ging dat goed, soms ging dat verkeerd. De Nederlandse nutsbedrijven staan internationaal hoog in aanzien vanwege de lage prijzen en de betrouwbaarheid. In Engeland werden de bedrijven, toen ze nog in handen waren van de overheid, sterk verwaarloosd. Een groot deel

Eind jaren '70 verhuisde ik, student in Amsterdam, naar een etage aan de Albert Cuypstraat. Een mooi buitenkansje. Bij ons toenmalige staatsbedrijf voor telefonie, de PTT, verwoegde ik me voor een telefoonaansluiting. Daarvoor gold een – destijds normale – wachttijd van ongeveer 3 maanden. Maar na 3 maanden gebeurde er niets. Mijn aanhoudende telefoontjes (vanuit een telefooncel) mochten niet baten. Toen mijn geduld op was, ging ik klagen bij het hoofdkantoor. Daar kreeg ik te horen dat het voorlopig niet mogelijk was een aansluiting te krijgen aan de Albert Cuypstraat. Alle telefoonlijnen waren bezet en er was een lange wachtlijst. Het zou minstens twee jaar duren eer ik aan de beurt was. Daar was verder niets aan te doen, ook niet nu telefoon voor mij absoluut noodzakelijk was voor mijn bijbaantje als journalist. Ik ben toen maar weer verhuisd naar een kamertje elders in de stad. Deze situatie is nu ondenkbaar. Wie verhuist naar de Albert Cuyp, kan dezelfde dag een mobiele telefoon krijgen bij één van de vijf aanbieders. De wachttijd voor een vaste aansluiting bedraagt ongeveer twee weken.

Sinds de jaren '80 hebben technologische veranderingen de telecomsector volledig veranderd. Er kwamen mobiele netwerken. Zelfs via het vaste telefoonnet kunnen verschillende operators met elkaar concurreren. De sector werd bovendien geprivatiseerd. Het staatsbedrijf PTT werd (deels) verkocht aan private aandeelhouders. Dat ligt voor de hand bij concurrentie. De bedrijven zijn gedwongen om een goede kwaliteit te leveren tegen lage prijzen, anders lopen de klanten weg. Een slecht bedrijf kan failliet gaan. Het past overheidsbedrijven niet om dergelijke bedrijfsrisico's te lopen. Gemeenschapsgeld moet niet geïnvesteerd worden in bedrijven die moeten concurreren op een markt. Dat bederft de mededinging. Bij werkzame concurrentie moet de

van het drinkwater liep tijdens het transport de bodem in vanwege lekkende leidingen. De elektriciteitscentrales waren geheel verouderd en veroorzaakten aanzienlijke luchtverontreiniging (CO₂). Privatisering was hier een hulpmiddel om de voorziening te verbeteren.

In de vs zijn de meeste nutsbedrijven van oudsher in private handen. Vanwege de monopoliepositie was er intensieve bemoeienis van de overheid. Deze gaf aan welke prijzen de bedrijven in rekening mochten brengen. Ze controleerde alle uitgaven op hun rechtmatigheid en hun doelmatigheid. De bedrijven mochten geen investeringen doen, waarvan de klanten geen direct profijt hadden. De directeuren mochten geen salarissen berekenen, die 'te' hoog waren en sponsoring mocht slechts in beperkte mate. Zelfs uitgaven aan advertenties werden aan banden gelegd. Men achtte dit niet nodig bij een monopolist. Dit stelsel van private ondernemingen en strakke regulering functioneerde meestal goed. Soms waren er problemen die meestal te wijten waren aan fouten in de regulering. Er zijn geen aanwijzingen dat de overheidseigendom in Europa tot veel betere, of juist veel slechtere resultaten leidde dan de private eigendom in de vs. De systemen zijn vergelijkbaar. Het hing steeds af van de concrete omstandigheden van het geval.

Visies Bolkestein en Zijderveld nader geanalyseerd

Bij het ontbreken van concurrentie dient de overheid de eindverantwoordelijkheid te nemen voor de dienstverlening. Zoals hierboven aangegeven kan zij dit direct doen als eigenaar van de onderneming of op afstand, als regisseur, waarbij zij de bedrijfsvoering tot in detail bepaalt. Private ondernemingen kunnen zó strak geregisseerd worden dat het resultaat hetzelfde is als bij overheidseigendom. De centrale vraag is dan ook niet of privatisering wenselijk is of niet. De centrale vraag is: welke organisatievorm leidt tot de beste resultaten? Hoe moet het overheidsingrijpen gestalte krijgen? Wie wil privatiseren, moet eerst aangeven waarom dit noodzakelijk is. In ieder geval moet de burger daarbij gebaat zijn. Vervolgens is het belangrijk te weten welke verantwoordelijkheden de overheid na privatisering op zich neemt, en hoe zij deze vorm geeft. Een oordeel over privatisering is pas mogelijk, als deze vragen alle beantwoord zijn.

In zijn prikkelende bijdrage houdt Bolkestein een vurig pleidooi voor privatisering. Alle nutsbedrijven moeten de markt op. De elektriciteitsbedrijven, de

waterbedrijven, het openbaar vervoer, ze mogen niet meer in staatseigendom zijn. Nederland kijkt volgens hem in de achteruitkijkspiegel, wanneer het niet snel privatiseert. Onze ondernemingen worden dan 'de sufferdjes' van Europa.

Maar waarom moeten deze bedrijven zo snel privatiseren? Daarover geeft het betoog geen uitsluitsel. Dat wij mee moeten doen met Europa, of dat de bedrijven de gelegenheid moeten krijgen om internationale investeringen te doen, is geen goed argument. Wat heeft de consument eraan, wanneer zijn elektriciteitsbedrijf een onderneming koopt in Amerika of in Spanje? Zijn daar directe voordelen van te verwachten? Het vergroot in ieder geval de risico's. Wat gebeurt er als het misgaat in het buitenland?

Weinigen zullen de oproep tot privatisering weerspreken, wanneer het nutbedrijven betreft die concurreren op een markt. Overheidseigendom is dan onwenselijk. Terwijl concurrentie goed lijkt te werken in de telecom, zijn er tot nu toe nog problemen bij de productie van elektriciteit, zoals zichtbaar werd in Californië. Het is wel erg gemakkelijk om de toestand daar af te doen met snierende opmerkingen aan het adres van het politieke systeem. Het reguleren van concurrentie bij elektriciteit blijkt ingewikkelder dan men aanvankelijk dacht. De overheid houdt zeer belangrijke en uiterst gecompliceerde taken als regisseur. Worden deze niet goed uitgeoefend, dan wordt de consument de dupe. Californië is daarvan een afschrikwekkend voorbeeld. Maar ook in Engeland blijkt dat producenten de prijzen kunnen manipuleren ten koste van de afnemer. Het is onverstandig om deze signalen te negeren. Uiterste behoedzaamheid is noodzakelijk bij de introductie van concurrentie bij de nutsvoorzieningen. Alles moet tot in de puntjes doordacht en gereguleerd worden. Bij fouten worden alle betrokkenen, – Zijderveld noemt hen de *stakeholders* – ernstig gedupeerd.

Bolkestein pleit ook voor concurrentie en privatisering in de watervoorziening. Hij laat zich nauwelijks uit over de organisatorische vormgeving. Bij concurrentie moeten de bedrijven leveren tegen de laagste prijzen, anders kopen de klanten elders. Het prikkelt de waterbedrijven om de kosten zoveel mogelijk te verlagen. Dit kan leiden tot bezuinigingen op de kwaliteit. Slechter water is immers goedkoper. De consument weet toch niet wat hij drinkt. Voor het toezicht op de kwaliteit van zijn drinkwater is hij geheel afhankelijk van de overheid.

Volgens Bolkestein is dit toezicht goed verankerd bij de Inspectie Milieuhygiëne. Maar een wettelijke regeling van toezicht betekent niet dat het goed gaat. De rampen in Enschede en Volendam hebben aangetoond hoe moeilijk het is om effectief toezicht te houden op private bedrijven.

Op dit moment is de watervoorziening in Nederland van uitstekende kwaliteit. De prijzen zijn laag. Concurrentie en vervolgens privatisering zijn alleen wenselijk als de consument erop vooruitgaat. De bewijslast ligt bij de pleitbezorgers van privatisering. Een observatie dat Nederlandse nutsbedrijven anders verworden tot een 'Pinkeltje in Madurodam' is daarvoor niet voldoende. Liever goed water van een Pinkeltje, dan slecht water van een internationale gigant.

Toetssteen: het welzijn van de burgers

Zijderveld, op zijn beurt, gaat in op de sociologische kant van privatisering. Zijn uitgangspunt is de positie van de burgers en hun organisaties en instellingen. Het maatschappelijk middenveld staat centraal. Daarbij lijkt Zijderveld het begrip privatisering iets anders in te vullen dan Bolkestein. De benadering van Bolkestein is juridisch, waarbij privatisering alleen slaat op de vraag of de overheid dan wel particulieren eigenaar zijn van de onderneming. Zijderveld gaat uit van een andere – overigens ook gangbare – betekenis van de term. Daarbij gaat het niet zozeer om de eigendom van de organisatie, maar om de mate van overheidsbemoedening. In het recente verleden heeft de overheid talrijke diensten 'verzelfstandigd' of 'op afstand geplaatst'. Ze ging ervan uit dat deze vorm van 'privatisering' of 'marktwerking' zou leiden tot een grotere efficiëntie. Het zou een medicijn zijn voor de logheid en inflexibiliteit, die de overheid eigen is. De zelfstandigheid stelt de diensten in staat om – zonder de hinderlijke tussenkomst van de overheid – bedrijfsmatig te werken en om goede 'producten' op de markt te zetten. Bij verzelfstandiging stoot de overheid haar verantwoordelijkheden voor de desbetreffende dienst grotendeels af. Ze laat de zaken geheel over aan het management.

Dit management verkeert echter in een vacuüm. Het hoeft aan niemand verantwoording af te leggen, niet aan de overheid, niet aan de afnemers, niet aan de werknemers en ook niet aan de kapitaalverschaffers. Meestal verhoogt het dan ook eerst, pre-

cies zoals Zijderveld aangeeft, het eigen salaris tot een 'marktconform' niveau. Andere betrokkenen moeten maar afwachten of dit bedrijfsmatige handelen ook tot een betere dienstverlening leidt. Bij de NS is dit in ieder geval niet het geval. De situatie daar lijkt inmiddels onbeheersbaar. Alle *stakeholders* zijn ontevreden: de klanten en het personeel. Zijderveld geeft het GAK als voorbeeld. Ook daar werd het 'product' vooralsnog niet verbeterd. Verzelfstandigde Nederlandse distributiebedrijven gebruik(t)en hun vrijheid om grote sommen gemeenschapsgeld te steken in – inmiddels failliete – t.v.-zenders, in voetbalclubs of in de aankoop van waterbedrijven in de vs.

Verzelfstandiging betekent meestal, dat de overheid de desbetreffende verantwoordelijkheden voor het welzijn van de burgers zomaar afstoot. Kennelijk meent zij, dat de zorg niet langer tot haar takenpakket behoort. Ze gaat ervan uit dat de organisaties – ook zonder overheidsbemoedening – het welzijn van de burgers bevorderen. Dit gebeurt vaak niet, zodat de stakeholders ernstig gedupeerd worden. Een aantal debacles heeft privatisering en alles wat daarbij hoort in een kwade reuk gebracht. Dat is jammer, omdat – Bolkestein geeft het terecht aan – privatisering soms grote verbetering kan brengen. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor het onderwijs, dat door overregulering van de overheid in een diepe malaise terecht is gekomen. Een grotere afstand tussen overheid en instellingen zou de situatie mogelijk verbeteren.

Zijderveld heeft volkomen gelijk als hij zegt dat we voor de cruciale vraag staan wat de *core business* van de rijksoverheid is. Welke verantwoordelijkheden behoren haar toe, en welke kan zij afstoten? Burgers mogen in ieder geval van de overheid verwachten dat deze de eindverantwoordelijkheid neemt voor essentiële diensten, zoals zorg en onderwijs. Daarvoor is het echter niet noodzakelijk dat deze instituten in eigendom van de staat zijn. De overheid kan de toegankelijkheid en kwaliteit ook garanderen door private instellingen zodanig te regisseren dat deze het welzijn van de burgers bij al hun beslissingen voorop stellen.

ANNELIES HUYGEN

verbonden aan het Nederlands Economisch Instituut en de Erasmus Universiteit Rotterdam