



De economie van privatisering

Auteur(s):

Bovenberg, A.L.

Teulings, C.N.

Hoogleraar algemene economie, KUB, respectievelijk directeur van het Tinbergen Instituut en hoogleraar arbeidseconomie, EUR. Beide auteurs zijn verbonden aan het OCFEB. De redactie dankt Kees van Dijkhuizen en André de Jong voor hun bijdragen aan de totstandkoming van dit artikel.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4251, pagina 304, 14 april 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Verskillende ontwikkelingen wijzen in de richting van verdergaande privatisering van overheidstaken. Privatisering vraagt om een sterke overheid die publieke belangen waarborgt door wet- en regelgeving, concurrentie en regulering. Verder dienen publieke belangen helder te worden gedefinieerd. Vier leden van de Tweede Kamer geven eveneens hun visie op de toekomst van de privatiseringsoperatie.

Politicus is een ondankbaar beroep. Hoezeer activiteiten ook worden geprivatiseerd of op afstand geplaatst, als er echt iets mis gaat houdt het electoraat de politiek verantwoordelijk. Jarenlang was de klassieke reflex om dan een ambtelijke organisatie op te zetten. Een eigen ambtelijke bureaucratie verschaft echter niet alleen macht en flexibiliteit, maar zadelde de politiek ook op met een moeilijk te besturen apparaat. Er ontstond daarom behoefte aan alternatieve instrumenten om het maatschappelijke proces bij te sturen. Zo werden via privatisering taken uitbesteed aan de private sector. De tijdgeest lijkt zich thans tegen verdere privatisering te keren.

In dit artikel betogen wij dat dit onterecht is. We bespreken een drietal dilemma's bij het waarborgen van publieke belangen en vatten de kern van onze analyse samen in een tiental stellingen.

Publieke belangen en eigendom

Alhoewel externe effecten, marktmacht en een ongewenste inkomensverdeling redenen kunnen zijn voor overheidsingrijpen, rechtvaardigen deze omstandigheden in lang niet alle gevallen politieke interventie. Ook zonder die interventie ontwikkelen zich namelijk instituties die externe effecten internaliseren. Dit is de bestaansgrond voor bedrijven en niet-commerciële organisaties alsmede voor maatschappelijke normen. Alleen als de transactiekosten bij het internaliseren van externe effecten binnen de particuliere sector hoog zijn, kan overheidsingrijpen zijn geboden. Er is dan sprake van publieke belangen die de overheid moet waarborgen. Dit kan door een publieke, ambtelijke organisatie op te zetten. Een alternatief is dat de politiek de publieke belangen definieert maar de uitvoering uitbesteedt aan de private sector via contracten, wet- en regelgeving en fiscale instrumenten. Publieke belangen worden dan in particulier eigendom gewaarborgd. Hierbij definiëren we een eigendomsrecht als het recht om beslissingen te nemen binnen de grenzen van wet- en regelgeving en juridische contracten. Dit is de zogenaamde residuele beslissingsbevoegdheid ¹.

Stelling 1: Het vermogen van burgers om buiten de overheid om externe effecten te internaliseren wordt vaak onderschat.

Het eerste dilemma: flexibiliteit versus zelfbinding

Bij de beslissing om al of niet te privatiseren wordt de overheid geconfronteerd met een dilemma tussen flexibiliteit en zelfbinding. Het toekennen van residuele beslissingsbevoegdheid aan de overheid waarborgt het primaat van de politiek. De overheid kan bij het definiëren van haar belangen flexibel inspelen op veranderende omstandigheden zonder daarover te hoeven onderhandelen met een particuliere partij. Verder kan de overheid de kwaliteit van het geleverde product waarborgen op basis van niet-verifieerbare informatie die niet gebruikt kan worden in juridisch afdwingbare contracten met particuliere partijen. Publieke residuele beslissingsbevoegdheid is belangrijk wanneer de overheid niet alle externe effecten kan voorzien en de gewenste kwaliteit van het product niet kan garanderen door juridische contracten en concurrentie ². Door in dergelijke omstandigheden de eigendomsrechten in publieke handen te houden wordt de allocatieve efficiëntie gewaarborgd: de maatschappij krijgt de diensten waaraan ze behoefte heeft.

Aan het behouden van het politieke primaat bij de uitvoering van publieke taken hangt echter een prijskaartje. Door voortdurende politieke interventies worden de uitvoerders van de publieke taken al snel ontmoedigd om verbeteringen in de efficiëntie door te voeren. Uitvoerders hebben weinig belang bij specifieke investeringen in kennis en expertise en bij het benutten van hun private informatie over mogelijke kostenreducties en kwaliteitsverbeteringen ³. De politiek kan immers niet bindend toezeggen de vruchten van innovaties niet weg te zullen belasten ten bate van goede doelen.

Stelling 2: Terwijl het politieke primaat kan waarborgen dat de maatschappij diensten naar behoefte krijgt, tast het de productieve en dynamische efficiëntie aan.

Door privatisering bindt de overheid zich om de opbrengst van private informatie en innovaties aan de uitvoerders te laten. De stabielere randvoorwaarden waarbinnen de uitvoerders opereren verbeteren de prikkels voor niet-contracteerbare investeringen. Bovendien wordt het verzilveren van machtsposities ('rent seeking') door belangengroepen ontmoedigd vanwege de hardere budgetrestrictie van de op afstand geplaatste uitvoerders.

Aangezien de politiek na privatisering niet op haar residuele interventiemacht kan terugvallen, wordt zij gedwongen het publieke belang vooraf nauwkeurig vast te leggen. Een belangrijke voorwaarde voor succesvolle privatisering is dan ook dat de overheid leert publieke taken van tevoren helder te definiëren.

Stelling 3: Privatisering vereist een heldere bepaling van het publieke belang.

Het dilemma tussen flexibiliteit en zelfbinding speelt ook bij de vraag of privatisering onomkeerbaar dient te zijn. Enerzijds verhoogt onomkeerbare privatisering de geloofwaardigheid van de zelfbinding van de overheid om niet in de bedrijfsvoering in te grijpen. Anderzijds verliest de overheid de optie om terug te keren op haar schreden als experimenten met privatisering onverhoopt falen. De zelfbinding van de overheid en de onomkeerbaarheid van privatisering zijn overigens relatief. De overheid kan altijd, zij het meestal tegen hoge kosten, op een privatiseringsbeslissing terugkomen. Die hoge kosten vervullen een belangrijke functie: zij maken de belofte van de politiek geloofwaardig om niet te snel te interveniëren.

Europese regelgeving verhoogt deze kosten en geeft een belangrijke impuls aan het privatiseringsproces. Deze regelgeving dwingt overheden om publieke taken aan te besteden, zodat ook buitenlandse aanbieders een kans hebben om deze taken uit te voeren. Dit resulteert vaak in de privatisering van voorheen publieke uitvoerders zodat deze uitvoerders op voet van gelijkheid kunnen concurreren met buitenlandse aanbieders. Verder wordt zo voorkomen dat de overheid als toezichthouder met een belangenconflict wordt geconfronteerd, omdat zij tevens eigenaar is van één van de concurrerende aanbieders.

Het tweede dilemma: niet verifieerbare informatie versus legitimatie

Een efficiënte maatschappelijke ordening vereist effectieve tegenkrachten tegen machtsposities. Een transparante markt beperkt macht door concurrentie. Monopoliemacht in de particuliere sector is soms aanleiding voor politieke interventie, maar veelal wordt een zekere marktmacht getolereerd omdat de optimale maatschappelijke ordening toch niet bereikbaar is. Het democratische proces van collectieve besluitvorming gaat namelijk gepaard met hoge transactiekosten. Zo zijn verkiezingen een imperfect mechanisme om de macht van politici te disciplineren. Verder spelen grote informatieproblemen bij het evalueren van het doen en laten van politici.

De beperkingen van de democratie impliceren dat aanvullende mechanismen nodig zijn om de overheid te disciplineren. De overheid is daarom gebonden aan rechtsprincipes. Zo beschermt rechtszekerheid eigendomsrechten van burgers. De overheid kan daarmee geloofwaardig toezeggen de vruchten van activiteiten van een particulier ongemoeid te laten. Verder voorkomt rechtsgelijkheid dat politici hun macht misbruiken, bijvoorbeeld door vriendjespolitiek.

Stelling 4: Publieke uitvoering is niet noodzakelijk om rechtsprincipes te waarborgen. Integendeel: rechtsprincipes zijn vereist om de macht van de overheid te disciplineren.

De vaak rigide rechtsregels kennen een prijs omdat ze de flexibiliteit van de overheid beperken om in te spelen op niet-verifieerbare informatie. Dit verklaart de veelvuldige klachten van politici over ongewenste interventies van rechters. Ook hier wordt de overheid dus geconfronteerd met een dilemma tussen zelfbinding en flexibiliteit. Ditmaal is de zelfbinding niet ten opzichte van de uitvoerders van publieke taken, de agenten van de politiek, maar de kiezers, de principalen van de politiek. Veel flexibiliteit bij het definiëren van publieke belangen en een veelvuldig gebruik van niet-verifieerbare informatie geeft politici een grote vrijheid om beslissingen te nemen die niet door de kiezers kunnen worden getoetst of zijn geëligiteerd.

Stelling 5: Politieke en ambtelijke willekeur dreigt zonder een helder bepaald publiek belang en bij interventies op basis van niet-verifieerbare informatie.

Heldere rechtsregels zijn ook vereist om monopoliemacht in de particuliere sector te disciplineren. In transparante markten hoeft echter minder vertrouwd te worden op rechtsprincipes, omdat concurrentie de betrokken partijen disciplineert. Wanneer een uitvoerder een taak niet naar behoren uitvoert, kan de burger zich tot een concurrerende uitvoerder wenden. Zelfs indien de concurrentie wordt beperkt door specifieke investeringen, kan niet-verifieerbare informatie worden benut. Het dreigende verlies aan reputatie van de uitvoerder voorkomt namelijk dat deze zijn verplichtingen niet nakomt. Bij het uitbesteden van publieke taken zijn concurrentie en het reputatiemechanisme belangrijke hulpmiddelen om het verlies van publieke residuele beslissingsmacht te compenseren.

Het reputatiemechanisme werkt beter naarmate de moderne informatie- en communicatietechnologie het eenvoudiger maken om informatie te verspreiden. Zo kunnen niet-gouvernementele organisaties sneller informatie verschaffen over het gedrag van bedrijven. Dit geeft een impuls aan de vermaatschappelijking van het particuliere bedrijfsleven, waarbij ondernemers handelen in overeenstemming met de heersende maatschappelijke normen. Door de toenemende mogelijkheden voor zelfregulering wordt het aantrekkelijker om private uitvoerders residuele beslissingsbevoegdheid toe te vertrouwen.

Stelling 6: Concurrentie en het reputatiemechanisme zijn belangrijke alternatieven voor rigide rechtsprincipes. Het reputatiemechanisme functioneert beter naarmate de communicatietechnologie het eenvoudiger maakt om informatie te verspreiden.

Het derde dilemma: goede prikkels versus afroming van overwinst

Behalve dat concurrentie de benutting van niet-verifieerbare informatie vergemakkelijkt, genereert concurrentie ook informatie over de kostenstructuur waardoor overwinsten worden afgeroomd. Concurrentie dwingt aanbieders namelijk hun private informatie over de

kostprijs te onthullen. Als een aanbieder met marktmacht wordt geprivatiseerd, ontbeert de overheid deze informatie waardoor ze wordt geconfronteerd met een dilemma tussen een efficiëntere productie enerzijds en het afromen van de overwinsten ten gunste van de belastingbetaler anderzijds. De aanbieder zal immers alleen efficiënter produceren als de overheid zich bindt om het surplus dat voortvloeit uit de informatievoorsprong van het management niet af te romen. Door een uitvoerder binnen de publieke sector te houden wordt dit dilemma overigens niet opgelost. Ook binnen de publieke sector blijft de aanbieder een monopolie die haar informatievoorsprong zal benutten om het surplus naar zich toe te trekken.

Concurrentie op de kapitaalmarkt is behulpzaam bij het afromen van het surplus dat voortvloeit uit de superieure informatie van een geprivatiseerde onderneming met marktmacht. De waarde van de verhandelbare aandelen verschaft namelijk informatie over de overwinsten van dat bedrijf. De overheid kan dit surplus afromen ten gunste van de belastingbetaler door haar aandelen, eventueel geleidelijk, aan de hoogste bieder te verkopen. Soms is het aandelenbezit van de geprivatiseerde bedrijven wijd verspreid onder de Nederlandse bevolking, bijvoorbeeld via pensioenfondsen. In dat geval komt ook het surplus dat niet is verdisconteerd in de verkoopprijs van de aandelen ten goede aan brede lagen van die bevolking.

Stelling 7: De aandelenmarkt is een belangrijk hulpmiddel voor het afromen van overwinsten van geprivatiseerde bedrijven.

Ongewenste verdelingseffecten zijn vaak het grootste obstakel bij privatisering. Naast de angst dat efficiëntiewinsten vooral ten goede komen aan de aandeelhouders van de geprivatiseerde bedrijven, spelen andere verdelingsproblemen. Zo impliceert privatisering dat impliciete kruissubsidies wegvallen. De overheid kan deze kruissubsidies, zo ze al zijn gewenst, vervangen door expliciete kruissubsidies. Een voordeel kan zijn dat vraagfinanciering, bijvoorbeeld door persoonsgebonden budgetten, in plaats komt van aanbodfinanciering, waardoor burgers over meer keuzevrijheid beschikken. De transparante verstrekking van kruissubsidies dient ook de democratische legitimatie. Daar staat tegenover dat de kruissubsidies onderwerp dreigen te worden van voortdurende politieke onderhandeling. Verder kunnen deze subsidies meestal alleen gebaseerd zijn op verifieerbare informatie. Concurrentie tussen uitvoerders kan dan leiden tot risicoselectie op basis van niet-verifieerbare informatie waarvan zwakke groepen het slachtoffer worden. Wel dient te worden bedacht dat het gebruik van niet-verifieerbare informatie binnen publieke organisaties tot rechtsongelijkheid en willekeur kan leiden, zoals het tweede dilemma aangaf.

Stelling 8: Ongewenste verdelingseffecten zijn vaak het grootste obstakel bij privatisering.

Conclusies

Ondanks deze verdelingsproblemen wijzen verschillende trends in de richting van verdergaande privatisering van overheidstaken: de toenemende mondigheid van burgers, het grotere belang van innovatie, het beter functioneren van het reputatiemechanisme en de daarmee gepaard gaande vermaatschappelijking van het bedrijfsleven, betere mogelijkheden om activiteiten te contracteren en internationalisering. In een grotere markt ontstaat meer arbeidsdeling, waardoor het voor overheden aantrekkelijker wordt om hun taken uit te besteden aan gespecialiseerde, onderling concurrerende, private bedrijven. Privatisering impliceert niet dat er geen rol meer zou zijn weggelegd voor de overheid. Integendeel, privatisering vraagt om een sterke overheid die haar belangen veilig stelt door wet- en regelgeving, concurrentie, regulering en toezicht.

Stelling 9: Privatisering vraagt om een sterke overheid die publieke belangen veilig stelt door wet- en regelgeving, concurrentie, regulering en toezicht.

Door haar ordenende taak te ontvlechten van haar presterende taak, kan de overheid zich beter richten op haar kerntaak van het definiëren en beschermen van publieke belangen. Binnen de stabiele randvoorwaarden opgelegd door de overheid kunnen private ondernemingen zich vervolgens oriënteren op het vergroten van de aandeelhouderswaarde van de onderneming. Als externe effecten moeilijk te contracteren zijn, kunnen ook niet-commerciële organisaties die zich laten leiden door andere doelen dan de aandeelhouderswaarde een nuttige rol spelen⁴. In het onderwijs, de zorg, de sociale zekerheid en de infrastructuur bestaan er nog vele mogelijkheden voor een beter samenspel tussen overheid, particuliere ondernemingen en maatschappelijke organisaties, waarbij elk van deze partijen zich specialiseert in haar comparatieve voordeel. Zo kunnen publieke belangen niet alleen effectiever maar ook efficiënter worden gewaarborgd.

Stelling 10: Verschillende trends geven een belangrijke impuls voor verdere privatisering van publieke taken. Nederland dient de mogelijkheden voor privatisering verder te verkennen.

Zie ook:

W.C.G. Voûte-Droste, [Liberaliseren en privatiseren in het belang van de consument](#)

J. van Walsem, [Markt en overheid](#)

J.S.J. Hillen, [Maatwerk in privatiseren](#)

F.J.M. Crone, [De maakbare markten - niet alles valt te privatiseren](#)

¹ Zie A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, De grenzen van de publieke sector, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 2000, te verschijnen.

² O. Hart, A. Shleifer en R.W. Vishny, The proper scope of government: theory and an application to prisons, *Quarterly Journal of Economics*, 1997, blz. 1127-1161.

3 Zie A. Shleifer, State versus private ownership, *Journal of Economic Perspectives*, 1998, blz 133-150.

4 Zie Shleifer *op. cit.*.

Copyright © 2000 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)