

Privatisering en uitvoering

Het hernieuwde geloof in het systeem van ondernemingswijze produktie heeft geleid tot een golf van verzelfstandigingen en privatiseringen van overheidsafdelingen, -diensten en -bedrijven. De betreffende operaties lopen sterk uiteen omdat de redenen waarom de activiteiten door de overheid werden uitgevoerd, vaak heel verschillend zijn.

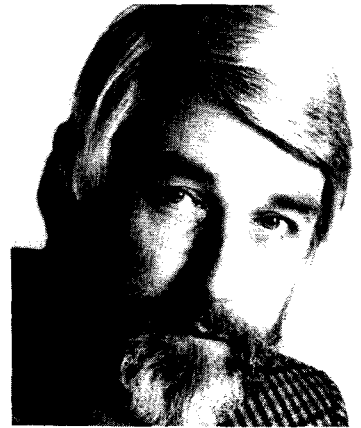
Een reden kan zijn gelegen in het feit dat een sector dermate grote 'economies of scale' heeft dat de activiteiten in een monopolie moeten worden ondergebracht om ernstige verspilling te voorkomen. Dit doet zich onder andere voor bij de distributie van gas, water en elektriciteit, bij telecommunicatie en kabel-tv, en in het openbaar vervoer, vooral bij tram, trolley, metro en trein. Steeds gaat het om situaties waarbij iets wordt getransporteerd via een specifieke en dure infrastructuur. Geeft de overheid een licentie voor deze activiteit, dan is concurrentie zonder meer niet mogelijk, ofwel omdat er sprake is van een monopolie, ofwel omdat de toetredingsdrempel te hoog is voor een potentiële concurrent. De vraag is hoe je in zo'n situatie concurrentie creëert¹.

In de wereld van het openbaar vervoer zijn geluiden waar te nemen die duiden op een voorkeur voor het bij de overheid laten van de infrastructuur of het onderbrengen van die infrastructuur in een aparte onderneming. Het probleem van deze oplossing is dat er niemand meer verantwoordelijk is voor het totale eindprodukt. Men krijgt dan een situatie als in de VS waar het niet functioneren van de telefoon kan liggen aan het netwerkbedrijf, het 'operator'-bedrijf of het toestel zelf. Soms moet men dus driemaal voorrijdkosten betalen voordat de fout gevonden is. Dit gebrek aan eenheid van produkt klemt te meer daar de verschillende ondernemingen, zeg maar het infrastructuurbedrijf en het transportbedrijf, zullen trachten elkaar de Zwarte Piet toe te spelen. Erger wordt het als de overheid zelf blijft optreden als infrastructuurbedrijf, liefst inclusief het beleid van de exploitatie. Het transportbedrijf wordt dan gereduceerd tot een 'shuttelaar' en men kan niet verwachten dat er veel kracht zit in dergelijke gecasteerde ondernemingen, met navenante gevolgen voor de consument.

In de genoemde situatie kan het volgende model helpen. In het oude overheidsbedrijf worden twee knippen gezet. Ten eerste wordt de rol van de opdrachtgever en/of regelgever gescheiden van die van de uitvoerder. Mijn ervaring is dat dit een uitermate lastig en gevoelig proces is omdat beide rollen in de oude situatie volledig door elkaar liepen, een situatie overigens die ook veel voordelen had ("zo heb ik alles in de hand"). Vervolgens worden in het uitvoerende bedrijf delen aangewezen die kunnen worden uitbesteed. Dat kan bij voorbeeld onderhoud zijn, schoonmaak of het openstellen van de infrastructuur voor anderen (in de energiewereld heet dit 'third party access'; minister Andriessen heeft zich hier een

voorzitter van getoond). Hier kan men een tweede knip zetten en de licentiegever kan bedingen dat op den duur een bepaald percentage van deze activiteiten door anderen dan wat we het kernbedrijf zullen noemen, worden uitgevoerd. Zo gaat het werk van de oude dienst naar respectievelijk de opdrachtgever (onderdeel van de overheid), het kernbedrijf en aanvullende bedrijven, met daartussen op concurrentie gebaseerde contractrelaties. Het zich bewust zijn van het verschillende karakter van beide knippen kan veel narigheid en vertraging voorkomen.

Is dit de scheiding van beleid en uitvoering waar velen, ten onrechte, om roepen? Nee, zowel het kernbedrijf als de aanvullende bedrijven hebben een eigen beleid en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Ook de opdrachtgever heeft een beleid en is verantwoordelijk voor de wijze waarop wordt gelicentieerd. Het verschil tussen opdrachtgever en toeleverancier is een ander dan dat tussen beleid en uitvoering. Om dat even af te maken: we zouden in overheidsland veel meer moeten overgaan tot integratie van beleidsvoorbereiding en -uitvoering, zoals ondernemingen dat doen sinds de jaren zeventig. Als de Amsterdamse politie signaleert dat er geld wordt wiggewassen in wisselkantoren en dat er onvoldoende wettelijk kader is om dat tegen te gaan, laat die politie dan zelf het wetsontwerp schrijven waarmee dat naar haar oordeel wel kan. Het ministerie en de kamer kunnen dat vervolgens al dan niet (geamendeerd) overnemen, de Raad van State toetst. Zo kan wetgeving veel sneller en effectiever tot stand komen dan thans het geval is en daar winnen we allen bij.



J.G. Wissema

1. Merk op dat nieuwe technologie, zoals de draadloze telefoon in de telecommunicatie, de toetredingsdrempel kan verlagen.