



# Privatisering, leuzenverwijdering en herstel van de marktsector

DRS. P. HOFHUIS

## Inleiding

Vroege bezoekers van de Haagse binnenstad zijn waarschijnlijk meer dan eens geconfronteerd met de verrassing van enkele min of meer creatieve uitingen op een gevel, die een dag tevoren alleen nog maar dienst deed als schutblad voor een departement of leegstaand pand. Degene die het geduld kan opbrengen enige tijd de wacht te betrekken bij zo'n anonieme creatie loopt grote kans kennis te maken met een (m.i.) nieuw fenomeen van ondernemingsgeest: de Mobiele Leuzenverwijderingsdienst. Enkele inwoners van de residentie zijn kort geleden in dit „gat in de markt” gesprongen en verwijderden op afroep snel en vakkundig met de modernste middelen de leuzen van iedere gevel.

Het eerste verband tussen leuzenverwijdering en privatisering is hiermee al gelegd. Wat is immers het geval? Niet de schoonmaakdienst van het beschilderde departement reinigt de gevel, maar een particulier, die zijn diensten aanbiedt onder de garantie dat het werk „door een specialist snel en vakkundig wordt geklaard”. Het uitbesteden van dergelijke taken aan een derde kan dus, onder het nodige voorbehoud, een nieuwe ondernemer de kans geven een bijdrage te leveren aan een verwerkelijking van de doelstelling van overheidsbeleid ruimte te creëren voor het optreden van particuliere organisaties. In dit artikel gaan we na in hoeverre de motieven van privatiseringsbeleid zich verhouden tot die van het beleid gericht op herstel van de marktsector. Daartoe zullen we in de volgende paragraaf ingaan op de doelstellingen van beide beleidsaspecten. Vervolgens wordt getracht met behulp van een beschouwing over de verschillen tussen motivaties voor overheids- en particulier management een onderbouwing te geven voor de stelling dat het streven naar privatisering een bijdrage zou kunnen leveren aan het beleid gericht op herstel van de marktsector. Het artikel besluit met een aanbeveling van twee beleidsaspecten op elkaar af te stemmen.

## Beleidsdoelstellingen

De discussie over privatisering van overheidstaken is sinds 1981 ondergebracht in de door de regering in gang gezette operatie Heroverweging collectieve uitgaven. In de

tweede ronde van deze operatie is in het deelrapport *Privatisering en profijtbegin-sel* 1) een onderscheid gemaakt in een viertal motieven voor privatisering:

- a. „Het budgettaire motief, gericht op de wens de overheidsuitgaven te beperken.
- b. Het bestuurlijk motief, gericht op verbetering van de efficiency van het overheidsapparaat en de versterking van het democratisch element in de politieke besluitvorming.
- c. Het innovatiemotief, met het doel om de marktpositie van bepaalde sectoren van de particuliere sector een grotere ruimte te geven en daarmee kansen te bieden voor ontwikkeling, innovatie en export.
- d. Het macro-economisch motief, gebaseerd op de verwachting dat een vergroting van de particuliere sector en diens tengevolge een verkleining van de overheidssector, tot economisch herstel zal leiden.”

In het heroverwegingsrapport wordt bij de verdere uitwerking van de privatiseringsgedachte een belangrijk gewicht toegekend aan het budgettaire en het bestuurlijke motief. De ambtelijke werkgroepen die in de verschillende departementen privatiseringsvarianten hebben onderzocht, hebben bij hun werk als een belangrijk criterium gehanteerd „de mate waarin de variant leidt tot versterking van het allocatiemechanisme van de marktsector, tot uiting komend in budgettaire en bestuurlijke gevolgen” (cursivering PH) 2).

Op de resultaten van de tweede ronde heroverwegingen is door het kabinet-Van Agt III voortgeborduurd door de instelling van een Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering (IBP). De IBP houdt zich vooral bezig met algemene aspecten van privatisering 3). Daarmee sluit deze commissie direct aan bij de aanbevelingen uit het tweede rapport uit de heroverwegingen 4). In dat rapport wordt on-

1) Heroverwegingen collectieve uitgaven (Rijksbegroting), deelrapport 32, *Privatisering*, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 16 625, nr. 4.

2) Idem, blz. 80.

3) Beschikking Instelling Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering, *Nederlandsche Staatscourant*, 5 november 1982, nr. 214.

4) Heroverwegingen collectieve uitgaven, op. cit., blz. 97/98.

der „de algemene aspecten” van privatisering verstaan een grondige evaluatie van de momenteel bereikte onderzoekresultaten, waarbij de tot dusver ontwikkelde theorievorming wordt getoetst en uitgebouwd. Daarbij dienen volgens het rapport zowel macro- als micro-aspecten van privatisering (onder meer concrete rechtspositionele en organisatorische knelpunten) aan de orde te komen.

In het financieel en sociaal-economische beleid van het kabinet-Lubbers staat onder meer een versterking van de marktsector centraal 5). Het kabinet streeft in dit verband naar verruiming van de mogelijkheden voor het bedrijfsleven door het voeren van economisch structuurbeleid, beperking van de arbeidskosten en vermindering van de bureaucratie. Het beleid is onder meer gericht op versterking van de Nederlandse positie op de wereldmarkt, betere benutting van „know how” en het creëren van ruimte voor een „nieuw elan” in de particuliere sector 6). Deze beleidsdoelstellingen zijn tevens terug te vinden in de rapporten van de Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid (commissie-Wagner), in de vorm van een tweesporenbeleid: enerzijds een beleid gericht op het scheppen van gunstige voorwaarden voor de ontwikkeling van de industrie en van het bedrijfsleven in het algemeen (voorwaardenscheppend beleid) en anderzijds een beleid gericht op herindustrialisatie, in die zin dat nieuwe industriële activiteiten worden bevorderd (herindustrialisatiebeleid) 7). Steeds wordt benadrukt dat het van belang is in te haken op initiatieven van het bedrijfsleven zelf en dat deze vanuit de overheid dienen te worden gestimuleerd.

Wanneer we vervolgens nagaan hoe de motieven van het privatiseringsbeleid zich verhouden tot het streven van het kabinet om de marktsector te versterken, dan valt op dat het derde motief voor privatisering (innovatiemotief) het mogelijk maakt privatisering mede te zien als een element dat direct past in een beleid gericht op versterking van de marktsector. In de concrete uitwerking van de privatiseringsgedachte tot dusver is dit element echter niet volop aanwezig. Hoe belangrijk het budgettaire en bestuurlijke motief ook zijn, het innovatiemotief zou een extra stimulans kunnen vormen om privatiseringsvarianten nader uit te werken en aan aanvullende criteria te toetsen.

### Overheidsmanagement en particulier management

Uit de vorige paragraaf dringt zich de gevolgtrekking op dat via het innovatiemotief voor privatisering er een directe aansluiting bestaat tussen het streven naar privatisering en het beleid gericht op herstel van de marktsector. In dit verband geldt evenwel de belangrijke beperking dat het gaat om die delen van de overheidsorganisatie die zich in principe zouden kunnen lenen voor privatisering. Vele takken van overheidsdienst zijn op grond van bestuurlijke criteria praktisch uitgesloten van vor-

men van verzelfstandiging, waaronder privatisering. In dit artikel beperken we ons in de beschouwingen dan ook tot die „randgebieden” van de publieke sector die zich met technische beleidsuitvoering bezig houden: dat wil zeggen tot die overheidsdiensten waarvan de voorzieningswijze geheel of gedeeltelijk aan de particuliere sector zou kunnen worden afgestoten of uitbesteed zonder in conflict te geraken met doelstellingen van algemeen overheidsbeleid.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in 1980 reeds gepleit voor het uitbesteden van die overheidstaken aan de particuliere sector ten einde het bedrijfsleven nieuwe stimulansen te geven. De Raad merkt op dat een dergelijk beleid onder andere kan leiden tot het oprichten van nieuwe bedrijven met een stuwende invloed op de positie van het Nederlandse bedrijfsleven op de internationale markt 8). De door de minister van Economische Zaken ingestelde Stuurgroep Dienstenonderzoek sluit zich hierbij aan. In haar interimrapport concludeert de Stuurgroep dat overhevelen van bepaalde overheidsdiensten naar de particuliere sector gunstige effecten voor het bedrijfsleven kan hebben, het economisch draagvlak kan vergroten en mogelijkheden biedt voor verhoging van het Nederlandse exportvolume door een beter gebruik van kennis en deskundigheid die tot nu toe onvoldoende wordt benut 9). Dit effect van privatisering ten gevolge van een beter gebruik van „know how” lijkt de moeite van een nadere beschouwing waard.

Impliciet refereert dit effect aan het door verschillende auteurs gesignaleerde verschil tussen beleidsvoering van het management van uitvoerende overheidsdiensten en dat van particuliere organisaties 10), een verschil dat tot nu toe vooral is aangegrepen om te wijzen op verschillen in doelmatigheid tussen die uitvoerende overheidsorganisaties en particuliere bedrijven. In onderstaande passages willen we nader ingaan op de wijze van management van beide vormen van organisaties uit het oogpunt van het ontwikkelen en gebruiken van „know how” inzake marktontwikkelingen en techniek (innovatie). We zullen trachten de verschillen enigszins systematisch te behandelen door een indeling in een drietal aandachtsterreinen voor het management die op innovatieterrein van belang zijn: investerings- en financieringsbeleid, marktinzicht en algemeen management.

Het *financierings- en investeringsaspect* van innovatie stelt het management van een bedrijf steeds voor de vraag of een bepaalde investeringsbeslissing op dat moment bedrijfseconomisch verantwoord is. Steeds staat men voor de keuze de meest efficiënte techniek toe te passen, dan wel het bestaande (en mogelijk verouderde) productieapparaat te blijven werken. Snelle wijzigingen in techniek met mogelijke efficiency-verbeteringen zullen in particuliere bedrijven in de regel zoveel mogelijk worden gevolgd uit een oogpunt van het in stand houden van de concurrentiepositie. Bij investeringsbeslissingen zal het mana-

gement van een particuliere onderneming in ieder geval het risico van kapitaalvernietiging ten gevolge van het vervroegd buiten gebruik stellen van een verouderde techniek in de discussie betrekken. Beslissingen worden echter doorgaans niet genomen zonder financiële informatie gebaseerd op een adequate organisatie van de bedrijfsadministratie. Dat de beslissing die wordt genomen niet altijd de juiste is, daarvan getuigen even zovele fiasco's van ondernemingen die „te snel” met hun tijd mee-

Het management van uitvoerende overheidsdiensten inzake het financierings- en investeringsbeleid wordt veelal gevoerd vanuit de algemene doelstellingen van overheidsbeleid. Daarin staat primair de verantwoordelijkheid voor de via politieke besluitvorming tot stand gekomen wensen ten aanzien van de continuïteit van het voorzieningsniveau. Vaak wordt het product in een „monopolioïde” markt vorm voortgebracht. Deze eigen doelstelling heeft als consequentie dat het management van binnen de overheid functionerende technisch uitvoerende productie-organisaties niet in de eerste plaats zal streven naar de op een bepaald moment meest efficiënte techniek. Veelal zullen investeringen in een nieuwe techniek pas worden overwogen wanneer het operationele technische potentieel is afgeschreven. Het is een vrij algemeen gebruik dat men zich met betrekking tot vervanging van kapitaalgoederen aan vastgestelde normen houdt. Vervroegde investeringen en investeringen in elders ontwikkelde nieuwe technieken komen bij uitvoerende overheidsdiensten niet veelvuldig voor. Ten gevolge van de eigen doelstelling is de kostentoerekening binnen uitvoerende overheidsdiensten in het algemeen niet strikt bedrijfseconomisch opgezet, zodat geen direct en up to date inzicht bestaat in indirecte kosten en „opportunity costs” veelal niet (kunnen) worden vastgesteld. Investeringsbeslissingen kunnen dan ook zeer moeilijk worden gebaseerd op een integrale kostenafweging.

Ten slotte dient in dit verband te worden signaleerd, dat in tijden van budgettaire krapte bij de overheid het gevaar niet denk-

5) Zie regeringsverklaring kabinet-Lubbers. Het eerste spoor is vermindering van het overheidstekort. Het tweede betreft spreiding van werk over meer mensen, zonder dat dit leidt tot kostenverhoging. Het derde spoor is versterking van de marktsector.

6) Zie o.a. *Nota technologische innovatie*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 855, nrs. 1-2; en Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid (VIB), *Verslag van werkzaamheden, januari-juni 1982*, Den Haag, 1982.

7) Adviescommissie inzake het industriebeleid, *Een nieuw industrieel elan*, Den Haag, juni 1981.

8) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*. Rapporten aan de regering, nr. 18, Den Haag, mei 1980.

9) Stuurgroep Dienstenonderzoek, *Interimrapport ondernemen in diensten*, Den Haag, februari 1982.

10) Zie o.a. P. B. Boersma, *Sanering in de collectieve sector*, Technische Hogeschool Twente, juni 1981 en W. A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago, 1971.

beeldig is dat zelfs reeds geplande investeringen slechts met vertraging kunnen worden uitgevoerd ten gevolge van het minder snel ter beschikking komen van de vereiste financiële middelen, met mogelijke nadelige gevolgen voor de kwaliteit van de kapitaalgoederen voorraad.

Een tweede aspect van innovatiemanagement betreft de kennis van marktontwikkelingen. Zoals reeds gesignaleerd zal gekwalificeerd management van particuliere organisaties erop getraind moeten zijn uit concurrentiemotieven de ontwikkelingen op het eigen marktsegment nauwlettend te volgen. Dit houdt in dat men over het algemeen goed geïnformeerd is over de stand van de techniek en ernaar streeft het eigen bedrijf zo „up to date” mogelijk te laten functioneren. Uit hoofde van concurrentie-overwegingen worden efficiëncyverbeteringen en toepassing van nieuwe techniek dikwijls niet lang uitgesteld. Bovendien past in het functioneren van het management het zoeken naar toepassingen van in eigen bedrijf ontwikkelde kennis op (rand)gebieden van het marktsegment waarop men opereert. Uitbreiding naar nieuwe activiteiten behoeft het bedrijf voor tegenvallende ontwikkelingen op een bepaald marktgebied. Continuïteit wordt met andere woorden nagestreefd door middel van produktdifferentiatie. Streven naar omzetvergroting en dientengevolge mogelijke inkomensverbetering is aan dit verschijnsel evenmin vreemd.

De impuls voor het verwerven en toepassen van marktinzicht is in het ondernemingsmanagement voor een belangrijk deel ingegeven door het concurrentiemotief. Dit motief ontbreekt in veel gevallen in het management van technische produktie-organisaties binnen de overheid ten gevolge van de aansluiting bij algemene overheidsdoelstellingen en het functioneren onder „monopolioïde” marktvormen. Men mist daardoor vaak een prikkel om op de hoogte te blijven van de recente ontwikkelingen op de markt. Gevolg van dit overheidsmanagement kan bij voorbeeld zijn dat een overheidsorganisatie die in verband met gewijzigde economische omstandigheden de bakens zou moeten verzetten op problemen stuit doordat de kennis ontbreekt over de financiële en marktaspecten van de zaak: de haalbaarheid van een koerswijziging kan veelal niet worden getoetst aan betrouwbare gegevens 11).

Ten slotte dient hier te worden opgemerkt dat het management van uitvoerende takken van dienst binnen de overheid veelal niet de stimulans heeft beschikbare „know how” te ontwikkelen tot nieuwe producten en produktietechnieken, laat staan zich daarmee op de markt te wagen.

Dit punt brengt ons op het derde aspect, namelijk de regulerende motivatie van het management van meer algemene aard. Beslissingen inzake het op gang brengen van, het zoeken naar en het ontwikkelen van nieuwe kennis hebben naast de reeds gesignaleerde financiële en marketingaspecten nog een persoonsgebonden aspect 12). Vereenzelviging van de manager met „zijn” bedrijf, streven naar rendementsverhoging en (dus) inkomensverhoging, be-

palen mede de stijl van particulier management. Managers van produktie-organisaties in de publieke sector kunnen eveneens onderhevig zijn aan een dergelijke motivatie. Ook daar geldt dat (een deel van) hun status, macht en salaris afhangt van de mate waarin met succes het eigen budget wordt verhoogd (of tegenwoordig: gehandhaafd). Echter, deze motivatie is, anders dan bij particuliere managers, onafhankelijk van de vraag of uitbreiding (of handhaven) van de eigen organisatie bedrijfseconomisch mogelijk is. Kornai maakt in dit kader onderscheid tussen „harde” en „zachte” budgetrestricties als determinanten voor gedrag van managers 13). Particulier management is onderhevig aan „harde” budgetrestricties, dat wil zeggen dat de omvang van de produktie-activiteit absoluut wordt bepaald door de beschikbare financiële middelen (en dus van de grenzen van mogelijkheden van het bedrijf op de kapitaal- en goederenmarkt). Een „zachte” budgetrestrictie geldt in situaties waarin de beschikbaarheid van financiële middelen in wezen geen beperking vormt voor de omvang van de produktie-activiteit.

Overheidsmanagers werken onder een min of meer zachte budgetrestrictie die hun regulerende motivatie vorm geeft (overheidsinstanties kunnen niet failliet). Dit verschil in gedragsmotivatie onder invloed van het financiële regiem vormt in wezen een belangrijke achterliggende factor voor de hierboven aangegeven meer concrete verschillen in innovatiegerichtheid van de beide categorieën management.

Overigens moet niet de indruk worden gewekt dat in alle gevallen de impulsen voor een particulier manager een positieve uitwerking hebben op de continuïteit van een bedrijf. Daarvan getuigen evenzovele mislukkingen. Dat neemt overigens niet weg dat uit deze paragraaf de voorzichtige conclusie mag worden getrokken dat het management van particuliere ondernemingen, mits gekwalificeerd, in tegenstelling tot overheidsmanagement van uitvoerende overheidsdiensten, onderhevig is aan een aantal impulsen die stimuleren tot ontwikkelen en gebruiken van „know how” op het terrein van marktontwikkelingen en techniek.

#### Privatisering en herstel van de marktsector

In het heroverwegingsrapport is privatisering gedefinieerd als „die vormen van zelfstandiging waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een meer directe vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij geheel aan die overheidsinvloed worden onttrokken” 14). Voortbouwend op de uiteenzetting in de vorige paragraaf zou dit kunnen betekenen dat naarmate het onttrekken aan overheidsinvloed met de gekozen vorm van privatisering toeneemt, de impulsen waaraan ook particulier management onderhevig is in sterkere mate gaan werken. Positieve beslissingen over privatisering van overheidsactiviteiten zouden er in dat geval toe kunnen leiden dat van de in deze diensten beschikba-

re „know how” een beter gebruik zou kunnen worden gemaakt dat tot dan toe het geval was. Dit houdt in dan in principe gunstige effecten zouden kunnen worden verwacht van privatisering conform de opmerkingen van de WRR en de Stuurgroep Dienstenonderzoek (zie de paragraaf Beleidsdoelstellingen). Opgemerkt moet worden dat deze verwachting veelal op vermoedens berust. Het is zeker niet moeilijk nieuwe leuzen op de muren van de publieke sector te schilderen. Geconstateerd moet echter worden dat naar dit innovatie-aspect van privatisering tot nu toe maar weinig onderzoek is verricht.

Onder dezelfde restrictie kan op nog een mogelijke positieve bijdrage van privatiseringsprocessen worden gewezen. Daartoe is echter een koppeling van uitgangspunten van het beleid gericht op herstel van de marktsector aan die van het privatiseringsbeleid noodzakelijk. Beide beleidsterreinen richten zich momenteel op een aantal aandachtsgebieden of activiteitsvelden. De commissie-Wagner heeft in haar laatste interimrapport een dertiental industrie- en dienstentakken opgesomd die kunnen worden betiteld als kansrijk en extra aandacht verdienen met het oog op versterking van de Nederlandse positie op de wereldmarkt 15).

In de tweede ronde heroverwegingen zijn aan de andere kant keuzen gemaakt uit een groot aantal privatiseringsvarianten en is nader onderzoek verricht, zowel naar de haalbaarheid als naar de wenselijkheid. Zoals gesteld, hebben daarbij vooral het budgettaire en bestuurlijke motief van privatisering een rol gespeeld. Dat is ontegenzeggelijk terecht. Zeker is ook dat beide motieven in combinatie met elkaar moeten worden gezien. Het innovatiemotief is echter tot nu toe niet van zeer groot gewicht geweest in privatiseringsonderzoek.

Wat ligt vanuit bovenstaand betoog meer voor de hand dan het zoeken naar concrete privatiseringsonderwerpen in het licht van de door de commissie-Wagner genoemde hoofdaandachtsgebieden. Daaronder bevinden zich een aantal activiteiten die (mede) door de overheid worden uitgevoerd, zoals „consultancy”, telecommunicatie, waterbouw en infrastructuur.

Leuzenverwijdering komt overigens niet op de lijst voor!

Paul Hofhuis

11) J. S. Knipscheer, W. Jansen en B. M. Adolfs, Samenwerking publieke en private organisaties, *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 1982, jg. 9, nr. 3, blz. 59 e.v.

12) Zie *Innovatienota*, op. cit., blz. 58.

13) J. Kornai, Resource-constrained versus demand-constrained systems, *Econometrica*, jg. 47, nr. 4, blz. 806 e.v.

14) Heroverwegingen collectieve uitgaven, op cit., blz. 4.

15) Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, *Verslag van werkzaamheden over de periode juli 1982-januari 1983*, Den Haag, januari 1983.