



Privatisering of de kunst van het loslaten

Auteur(s):

Teulings, C.N.

Bovenberg, A.L.

Dalen, H.P. van

Teulings is werkzaam bij het Tinbergen Instituut en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Bovenberg is verbonden aan CentER, de Universiteit van Tilburg en de Erasmus Universiteit Rotterdam. Van Dalen werkt bij de Erasmus Universiteit Rotterdam en het nidi te Den Haag.

teulings@few.eur.nl

Verschenen in:

ESB, 89e jaargang, nr. 4424, pagina 28, 23 januari 2004

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Privatisering is een belofte om de beslissingsmacht van private eigenaren niet aan te tasten, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Heldere spelregels en beperkte interventiemogelijkheden van de overheid vormen de noodzakelijke voorwaarden voor marktwerking. Privatisering heeft een goede kans van slagen indien het als een gedeelde verantwoordelijkheid wordt opgevat: in ruil voor eigen verantwoordelijkheid dienen private partijen zich maatschappelijk verantwoord te gedragen.

De maatschappelijke waardering van privatisering heeft in de loop van de afgelopen decennia alle gradaties doorlopen. In de voetsporen van Thatcher agendeerden de eerste kabinetten-Lubbers het onderwerp. De rol van de overheid moest worden teruggedrongen en privatisering was een manier om dat te realiseren. Van de populariteit van privatisering is weinig meer over.

Aan de vraag hoe de waardering voor het begrip privatisering zo radicaal heeft kunnen verschuiven gaat de vraag vooraf: wat is eigenlijk de betekenis van het begrip privatisering? Het antwoord op die laatste vraag is minder eenduidig dan het op het eerste gezicht lijkt. Privatisering is een belofte. Het is de belofte van de politieke autoriteiten dat zij de nieuw verworven beslissingsmacht van de private eigenaar zullen respecteren, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Wat wel en niet onder uitzonderlijke omstandigheden wordt gerangschikt, varieert naar plaats en tijd. Met die uiteenlopende interpretaties van het exceptionele varieert ook de betekenis van privatisering.

In dit artikel analyseren wij de achtergronden van het verschijnsel privatisering. De analyse mondt uit in een aantal beleidsaanbevelingen om privatiseringen te laten slagen: een heldere legitimatie van beleid, rechtsregels om die consistentie te bewaken, de wenselijkheid van een verdere beperking van de interventiemogelijkheden van de politiek en maatschappelijk verantwoord gedrag van private partijen. Onze analyse geeft ook aan waarom transitieprocessen zo lastig zijn: verwachtingspatronen laten zich niet zomaar veranderen. Onze analyse start met de kern van het probleem: de interventieparadox.

De interventieparadox

De interventieparadox geeft aan dat een partij met beslissingsbevoegdheid er belang bij kan hebben deze macht uit handen te geven. Weliswaar kan die partij de beslissingsmacht dan niet langer benutten om een groter deel van de koek op te eisen, maar tegelijkertijd verbeteren de prikkels van andere partijen om de koek te vergroten. Deze interventieparadox speelt in tal van relaties waarin een opdrachtgever een opdrachtnemer tot betere prestaties wil prikkelen. De activiteiten van de opdrachtnemer brengen informatie boven tafel over zijn kostenstructuur. Nadat deze informatie bekend is, staat de opdrachtgever bloot aan de verleiding om de prestatiebeloning aan te passen om de overwinst van de opdrachtnemer af te romen. De opdrachtnemer zal dat echter zien aankomen en daarom nauwelijks reageren op de prestatieprikkels. Dit fenomeen staat bekend als het 'ratchet-effect': de opdrachtnemer doorziet dat goede prestaties in het heden worden gestraft door strengere normen in de toekomst. Prikkels werken daarom alleen als de opdrachtgever zich geloofwaardig kan binden aan eerdere beloften om normen onaangetaast te laten.

Ook de overheid heeft met de interventieparadox te maken. Het ratchet-effect speelde sterk in de voormalige planeconomieën. Prikkels werkten niet omdat de almachtige staat zich niet geloofwaardig kon binden aan prestatieprikkels. Macht resulteerde uiteindelijk in onmacht. De planeconomieën zijn dan ook niet ten onder gegaan aan een overdosis sturing, maar aan een gebrek daaraan.

Overheden in markteconomieën worstelen eveneens met het probleem om zich consistent in de tijd te gedragen. De verleiding is namelijk groot om af te wijken van een optimale beleidslijn. Een voorbeeld is het fiscale beleid. Van iedere verdiende euro verdwijnt een groot deel in de zakken van de overheid. Sommige soorten arbeid kunnen die lasten makkelijk dragen; andere worden uit de markt geprijsd. Dan is de verleiding groot om voor die verdwenen arbeid een apart, lager belastingtarief in rekening te brengen. Dat heet dan gesubsidieerde arbeid: additionele werkgelegenheid, die bovenop de al bestaande banen komt. Het probleem is echter dat werkgevers dan reeds bestaande werkgelegenheid afbreken en deze herintroduceren als additioneel werk om te kunnen profiteren van het gunstige belastingregime. Gesubsidieerde arbeid wordt zo de sluipmoordenaar van de reguliere werkgelegenheid en van de belastinginkomsten daarop. Sterker nog, de verwachting dat er in tweede instantie een programma voor additionele banen zal worden opgetuigd, zal werkgevers er in eerste instantie van weerhouden om reguliere banen aan te bieden. Het gebrek aan binding van de overheid verziekt aldus het functioneren van de arbeidsmarkt.

Dilemma

De overheid kan de interventieparadox voorkomen door alle mogelijke, toekomstige publieke belangen te voorzien, voor alle mogelijk eventualiteiten de gewenste interventies te bepalen en verder alle beslissingsbevoegdheden uit handen te geven aan private partijen. Private eigendomsrechten zouden op die manier duidelijk gedefinieerd zijn door stabiele wet- en regelgeving. Zo'n vooruitziende blik is echter praktisch onmogelijk, hetgeen resulteert in het dilemma van zelfbinding versus flexibiliteit. Enerzijds wil de politiek zich binden aan vaste regels om prikkels maximaal te laten functioneren en niet de verdenking op zich te laden later alsnog de vruchten van de uitgelokte inspanning weg te zullen belasten. Anderzijds wenst ze de flexibiliteit te behouden om het geweldsmonopolie discretionair in te zetten om het publieke belang goed te kunnen behartigen. Dat publieke belang behelst het internaliseren van onvoorziene, complexe externe effecten waarbij veel partijen betrokken zijn en liftersgedrag dreigt. Met haar geweldsmonopolie en de daarop gebaseerde publiekrechtelijke dwang kan de overheid dit liftersgedrag vermijden. Dit is de kerntaak van de overheid, omdat het comparatieve voordeel van de overheid is dat zij over het geweldsmonopolie beschikt¹.

Extra bindingsprobleem politiek

Private beslissers kunnen eigendomsrechten en daarmee macht geloofwaardig overdragen door privaatrechtelijke contracten af te sluiten. Private eigendomsrechten en contracten bieden aldus een oplossing voor de interventieparadox. Die beperking van macht is geloofwaardig. Een derde partij, de rechter die de beschikking heeft over het geweldsmonopolie van de overheid, kan de overdracht van eigendomsrechten en de beloften die zijn vastgelegd in privaatrechtelijke contracten immers eventueel afdwingen.

Private contractpartners willen vandaag afspraken maken over hun gedrag van morgen en dezelfde wens leeft bij de overheid als hoeder van het publieke belang. De politieke gemeenschap wil bijvoorbeeld haar leden verleiden te investeren, maar investeerders willen dan wel de zekerheid dat de politiek die investeringen niet onteigent ten bate van andere leden van die gemeenschap. Vergeleken met individuele contractpartners in de private sector, kan de overheid zich als beheerder van het geweldsmonopolie echter moeilijker binden². Als wetgever kan de politiek de gevolgen van privaatrechtelijke afspraken immers ongedaan maken met nieuwe publiekrechtelijke regels. Als beheerder van het geweldsmonopolie is de politiek zelf weinig vatbaar voor de dreiging met geweld.

De beperking van de bindingsmogelijkheden van de overheid is het directe gevolg van de kerntaak van de overheid: het via publiekrechtelijke dwang beschermen van publieke belangen. In extreme situaties moet de politiek daarom bestaande rechten opzij kunnen zetten. De interventie van Helmut Kohl bij de Duitse eenwording illustreert dat de politiek uiteindelijk de baas is: hoezeer het monetair beleid ook was voorbehouden aan de Bundesbank, toen het er echt op aan kwam bij de vaststelling van de wisselkoers tussen de Oost- en West-Mark bleek de politicus te zegevieren over de bankier. Velen zullen echter ook een meer pessimistische interpretatie herkennen bij de interventies van de politiek. Machtsmisbruik van politici ten eigen bate of partijpolitieke belangen roepen de associatie op met 'zakkenvullers' en bewerkstelligen daarmee een verwijdering van de kiezer van de Haagse politiek. Nog afgezien van machtsmisbruik is het gebrek aan binding een klassieke vorm van overheidsfalen en een kernprobleem voor publieke instituties.

Het dilemma tussen binding en flexibiliteit is nauw gerelateerd aan de klassieke tegenstelling tussen politiek links en rechts. 'Oud'-links is de propagandist van flexibiliteit in de vorm van het politieke primaat: de politiek moet ten alle tijden de mogelijkheid hebben om in te grijpen om schadelijke externe effecten, in het bijzonder de 'uitwassen van ongebreidelde marktwerking', te bestrijden. Rechts, daarentegen, is de beschermheer van private eigendomsrechten tegen machtsmisbruik van de staat en daarmee de advocaat van binding van overheidsinterventie aan strakke regels. Het nieuwe Links - de PvdA van Kok en de derde weg van Blair en Schröder - poogt egalitaire preferenties te realiseren met een overheid die interventie bindt aan vaste regels. Dit om marktfalen te corrigeren zonder overheidsfalen te introduceren.

Privatisering als symbool voor non-interventie

De effectiviteit van politieke sturing hangt af van de mate waarin de politiek in staat is zich geloofwaardig te binden aan non-interventie. In de loop der tijd zijn diverse instituties ontstaan die in die behoefte voorzien. Een van de oudste is het recht. De 'Rule of Law' is niet in de laatste plaats een bescherming van de burger tegen de willekeur van politici. Ook ten opzichte van de koning kan de burger zich beroepen op het recht. De Trias Politica van Montesquieu is een verdere verfijning van dit idee. Het beginsel van rechtszekerheid beschermt eigendomsrechten en het beginsel van rechtsgelijkheid beschermt de individuele burger tegen chantage door een politicus. De arob-procedure biedt de burger de mogelijkheid om feitelijk tegen de overheidsbeslissingen in het geweer te treden. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur dwingen de overheid haar beslissingen zorgvuldig te motiveren. Des te beter besluiten worden gemotiveerd, hoe meer het beleid voorspelbaar wordt. De interventieparadox is bijgevolg des te geringer. Bram Peper werd in de Eerste Kamer weggehoond toen hij claimde als minister niet aanspreekbaar te zijn op de toezeggingen van zijn voorganger. Tot slot: veel landen kunnen burgers de vastgestelde wetgeving laten toetsen aan de grondwet door een Constitutioneel Hof van Beroep.

Ad Geelhoed was in Nederland een van de eersten die de steeds verdere inperking van de discretionaire beslissruimte van de overheid signaleerde. Deze trend lijkt nog niet te zijn voltooid. De opkomst van de Europese Unie markeert een nieuwe stap in deze ontwikkeling. De Nederlandse overheid wordt gebonden aan Europese wetgeving en Europese afspraken. De grote vraag blijft wel wie de Europese wetgever bindt. Daarom is een discussie over de Europese constitutie en de democratische legitimatie van Europa van belang. Zolang Europa een centrale autoriteit met democratische legitimiteit ontbeert, blijft de bindende waarde van veel Europese afspraken nog beperkt. Dit blijkt bijvoorbeeld nu de grote landen de afspraken rondom het Stabiliteits- en Groeipact schenden.

Privatisering is een symbool waarmee de politiek aangeeft niet in beslissingen te zullen interveniëren. Hoe ver die non-interventie gaat, is niet altijd eenduidig vastgelegd in heldere privaatrechtelijke contracten. Het conflict over de tarieven van tpg illustreert dit. De postbezorger maakt forse winst, en dus wil de verantwoordelijke staatssecretaris interveniëren in de tarieven. Tpg betwist de bevoegdheid van de staatssecretaris om zo de overwinst af te romen ten bate van het publieke belang.

Compensatie

Een andere mogelijkheid om non-interventie geloofwaardiger te maken, is door wettelijk vast te leggen dat private partijen moeten worden gecompenseerd bij onverwachte overheidsinterventies. Een dergelijke compensatieregeling kent twee voordelen. Ten eerste hoeven

private partijen zich geen zorgen te maken dat hun investeringen door overheidsinterventie waardeloos worden. Zij worden voor dat verlies immers gecompenseerd. Deze verzekering tegen politieke risico's verbetert het investeringsklimaat. In de tweede plaats internaliseert de overheid de nadelige externe effecten voor derden in haar besluitvorming. Dat komt de afweging tussen kosten en baten van publieke beslissingen ten goede.

Het karakter van de interventieparadox biedt tevens een verklaring voor de impopulariteit van privatisering. De kost gaat immers voor de baat uit: de regering moet eerst investeren in een goede reputatie van non-interventie, voordat de vruchten van privatisering kunnen worden geplukt. Een geprivatiseerde onderneming gaat immers pas echt snijden in de kosten als ze zeker weet dat de voordelen daarvan niet worden ingepikt door politici. De waarde van privatisering is dat het politici weerhoudt van het inzetten van publiekrechtelijke dwang, ook al zou het politieke belang op korte termijn daardoor worden gediend omdat overwinsten worden ingezet ten behoeve van de meerderheid van de bevolking. Het afzien van deze baten ten gunste van de reputatie van een betrouwbare overheid vereist discipline van de politiek om in te gaan tegen de kortetermijnbelangen van een groot deel van de bevolking. Privatisering doet het belang van minderheden prevaleren ten opzichte van het kortetermijnbelang van de meerderheid.

Betekenis privatisering plaats- en tijdsgebonden

Privatisering is een 'self-fulfilling prophecy'. Naarmate private eigenaren verwachten dat privatisering betekent dat de overheid zich echt niet meer met de besluitvorming zal inlaten, zullen zij zich meer inspannen en daardoor grotere kostenvoordelen realiseren. Die voordelen maken politieke interventie minder aantrekkelijk, omdat mogelijke toekomstige voordelen door die interventie teniet worden gedaan. Interventie doorbreekt het verwachtingspatroon en vernietigt daarmee de kostbare reputatie van de overheid.

Omgekeerd geldt dat naarmate de nieuwe eigenaren verwachten dat de overheid na privatisering het private eigendom toch niet zal respecteren, zij zich nauwelijks zullen inspannen om kostenvoordelen te realiseren. Dan is overheidsinterventie ook niet erg kostbaar omdat er toch weinig kostenvoordelen verloren gaan. De onwil om macht uit handen te geven uit angst de kip met de gouden eieren te laten lopen, verkeert dus vaak in zijn tegendeel: de overheid blijft met de rotte appels zitten.

De recente ontwikkelingen rondom het Stabiliteits- en Groeipact illustreren het bestaan van meerdere evenwichten, afhankelijk van de verwachtingen betreffende de afdwingbaarheid van beloften van overheden. De bindingswaarde van het pact verdampst naarmate de verwachtingen zich aanpassen aan de verslechterde reputatie en geloofwaardigheid van de Franse en Duitse overheden bij het afdwingen van Europese afspraken. De onwil van de grote nationale staten om macht uit handen te geven in een politieke unie resulteert in stuurloosheid.

De betekenis van privatisering is afhankelijk van tijd, plaats, en sector. Zij hangt immers samen met de reputatieschade die politici lijden wanneer ze privaat eigendom inperken door bestaande publiekrechtelijke wet- en regelgeving aan te passen. De rechten die eigenaren kunnen ontnemen aan hun eigendom worden dus mede bepaald door de normen en verwachtingen van het publiek. Een voorbeeld daarvan is het verschil tussen klm en ns. De dienstregeling van de klm is bijna nooit onderwerp van debat in de Tweede Kamer, terwijl die van de ns bijna iedere maand op de agenda prijkt. Dat is voor een deel zo omdat het nu eenmaal altijd zo is geweest. Als de Tweede Kamer de minister week in, week uit oproept om in te grijpen, dan is de geloofwaardigheid van haar non-interventie al lang en breed verdampst voordat zij feitelijk ingrijpt.

De Amerikaanse geschiedenis biedt een andere illustratie. De grondwet van de Verenigde Staten bleek al snel een groot succes te zijn. De strikte grenzen aan de interventiebevoegdheden van de overheid bleken een bron van economische groei. Veel Zuid-Amerikaanse landen adopteerden daarom constituties die sterk op die van de Verenigde Staten leken. Toch kenden geen van deze landen dezelfde hoge groeicijfers als de Verenigde Staten. Waar de grondwet in de Verenigde Staten een effectieve rem zette op overheidsinterventie, daar functioneerde diezelfde wet in het geheel niet in Zuid-Amerika, met zijn andere tradities en gewoonten.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid van private partijen

Er is een keerzijde aan de wenselijkheid van non-interventie van de overheid. In laatste instantie behoudt de politiek altijd het recht te interveniëren bij grote, onvoorziene externe effecten of schrijnende ongelijke uitkomsten van het marktproces. Private eigendomsrechten zijn daarom altijd begrensd. Private eigenaren kennen niet alleen rechten; ze dragen ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid hun beslissingsmacht niet in te zetten om de samenleving te schaden. Private partijen die doelbewust grote negatieve externe effecten veroorzaken, roepen de interventie van de overheid over zich af. Die partijen doen er daarom verstandig aan zelf externe effecten te internaliseren, ook zonder expliciete publiekrechtelijke wet- en regelgeving. Normen en verwachtingen van het publiek, over wat de redelijke gronden voor overheidsingrijpen zijn, dwingen zo verantwoord ondernemerschap af.

De rechten en plichten van de publieke en de private sectoren vallen dus niet samen met juridische wet- en regelgeving, formele eigendomsrechten en gecodificeerde contracten, maar hangen ook samen met stilzwijgende maatschappelijke normen. De geloofwaardige bescherming van zowel private eigendomsrechten als het publieke belang staat of valt uiteindelijk met breed gedragen waarden en verwachtingen die deze bescherming ondersteunen.

De recente conflicten rondom de salarissen van Ahold-topman Moberg en zijn kpn-collega Scheepbouwer illustreren dit. Gaan bestuurders te ver in het zichzelf toekennen van hoge salarissen, dan roepen zij het risico van politieke interventie over zich af. Het lijkt erop dat in deze schemerzone van de eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid en dreiging van opgelegde politieke interventies de bestuurders letterlijk eieren voor hun geld hebben gekozen. Als gevolg van verschillende waarden liggen de grenzen op dit terrein in Nederland anders dan in de vs.

De moeizame transitie van overheid naar markt

Zelfbinding van de overheid is een belangrijke voorwaarde voor het succes van marktwerking. De merkwaardige consequentie van deze redenering is dat 'marktwerkingbeleid van een actieve marktordenende overheid' een *contradictio in terminis* is. Hervormingen die de betrouwbaarheid van de overheid zouden moeten vergroten, kunnen op korte termijn de geloofwaardigheid juist aantasten. Deze hervormingen vereisen immers discretionaire interventiebevoegdheden. Deze bevoegdheden staan op gespannen voet met zelfbinding

van diezelfde overheid. Immers, alleen met effectieve zelfbinding zijn de prikkels geloofwaardig. Daarom zijn transitieproblemen zo moeilijk.

De afgelopen jaren hebben een aantal dramatische voorbeelden van deze contradictie laten zien. Het ongedaan maken van de al jaren bestaande (semi-) wettelijke monopoliepositie van taxichauffeurs vereiste het ingrijpen in bestaande rechten. Zeker voor chauffeurs die zich zojuist voor veel geld een vergunning hadden verworven, was deze ingreep een hard gelag. Dergelijke ingrepen tasten de geloofwaardigheid van de overheid aan en ondergraven daarmee de effectiviteit van overheidsprikkel.

Conclusie

De beleidsaanbevelingen uit de voorafgaande analyse kunnen in twee imperatieven worden samengevat: 'bezint eer ge begint' en 'voltooit wat is ontplooid'. De eerste opdracht is gericht aan overijverige economen die bij alles direct de term privatisering roepen; de tweede aan talmende politici die steeds weer nieuwe bedenkingen opwerpen tegen het inperken van hun bevoegdheden. De combinatie van jeugdige overmoed in de beginfase en politieke koudwatervrees in het vervolgtraject heeft bij de ns en de bedrijfsverenigingen in de sociale zekerheid geresulteerd in poel van demotivatie en apathie. Deze organisaties zijn daardoor in hoge mate immuun geworden voor politieke sturing. Privatisering is zijn symbolische waarde kwijt van een verzekering tegen interventie door de politiek. Zeker in de bovengenoemde sectoren staat de overheid voor de uitdaging haar geloofwaardigheid te herwinnen.

Coen Teulings, Lans Bovenberg en Harry van Dalen

1 C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, *De calculus van het publieke belang*, Ministerie van Economische Zaken, Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken, 2003, zie: www.ez.nl/publicaties/pdfs/03ME18.pdf

2 D. Acemoglu, Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment and politics, *NBER working paper*, nr. 9377, Cambridge, MA, 2002.