

Sociale nv beter dan privatisering

In april debatteert de Kamer met de regering over het privatiseringsbeleid van de afgelopen jaren en wat te doen met de 35 overgebleven staatsbedrijven, waaronder de NS, Schiphol en DNB. In *ESB* 93(4528) van 8 februari jl. plaatsten Barbara Baarsma en Jules Theeuwes kritische kanttekeningen bij de Nota Deelnemingenbeleid. Hierin zijn overheids-nv's voortaan geen passieve beleggingen meer, maar sociale vennootschappen.

Het overheidsbeleid ten aanzien van marktwerking in het algemeen en privatisering in het bijzonder komt in een nieuwe fase. De jarenlang dominante visie was die van een strikte tweedeling. Het was hetzij privatisering van het overheidsbedrijf, hetzij herstel van de directe aansturing door de minister, of door de wethouder als dienst of agentschap. Er was geen tussenvorm meer mogelijk, zoals herhaaldelijk is betoogd door de verdediger van deze simpele tweedeling, oud-minister Zalm. De golf van privatisering en marktwerking begon in de jaren tachtig als, vaak terecht, kritiek op overheidsbedrijven met logge bureaucratieën en het ontbreken van keuzevrijheid voor klanten. Nu dreigt het omgekeerde van deze kritiek en lijkt het alsof de markt het nooit goed kan doen.

Met het vertrek van Zalm is ook de theorie van de simpele tweedeling verdwenen, en is het nieuwe kabinet bezig met een zoektocht naar tussenvormen. De kritiek op de eerste golf van privatiseringen is te substantieel om het slechts als overgangs- en leerproblemen te zien. De werkelijkheid laat zich niet dwingen in de simpele tweedeling en er is behoefte aan de verkenning van een gebied tussen markt en overheid. Een verkenning die des te meer van pas komt nu grote sectoren aan de beurt komen, zoals zorg, onderwijs en volkshuisvesting, en sectoren die meer een infrastructureel nuts karakter hebben, zoals energie, water, openbaar vervoer en afval. Het zijn belangrijke sectoren waarin bij elkaar een substantieel deel van het nationaal inkomen wordt verdiend. De politiek zal daar waarschijnlijk, gezien de grote publieke belangen, nooit kiezen voor de zuiver private marktordering, noch voor herstel van volledige aansturing door de politieke bestuurders (ministers, wethouders). Wolfson juicht in *ESB* van 8 februari 2008 de zoektocht naar nieuwe vormen toe en vult de nieuwe ideeën van het huidige kabinet aan. In dezelfde *ESB* betreuren Baarsma en Theeuwes het loslaten van de simpele tweedeling en de zoektocht naar tussenvormen. Hooguit worden deze als zinvol

gezien in een transitiefase van overheidsbedrijven naar de markt, maar niet als blijvend. Zij vinden tussenvormen overbodig en verwarrend, en zien deze als een (politieke) oplossing voor onduidelijke problemen.

De maatschappelijke discussie en de wetenschappelijke en advieswereld, staan bol van terechte kritiek op geprivatiseerde bedrijven of mislukte experimenten met marktwerking. Er zou veel winst geboekt worden als in het debat over marktwerking en privatisering op voorhand erkend zou worden dat het altijd gaat om een afweging waar het falen het kleinst is, marktfalen (bij privatisering) of overheidsfalen (bij publieke bedrijven).

Sturing door wetgeving

Kern van de liberale benadering van Zalm was steeds dat publieke belangen vooral geborgd zouden moeten worden door middel van generieke wet- en regelgeving, contracten en concessies, en toezicht-houders. Daarbij zou eigendom van overheidsbedrijven geen toegevoegde waarde hebben, zodat deze zonder het publieke belang te schaden verkocht zouden kunnen worden. In de loop van de jaren is daarentegen vaak betoogd dat borging door middel van wetgeving niet altijd voldoende is, maar dat borging met overheidseigendom, in combinatie met generieke wetgeving, op zijn minst een nuttige aanvulling of zelfs te prefereren is, als het gaat om het borgen van het publieke belang. Bepaalde zaken zijn niet of moeilijk met wetgeving te borgen, zoals het strategisch ondernemingsbeleid. Denk aan innovatie of (des)investeringsbeslissingen, zoals bijvoorbeeld het in stand houden van een internationaal lijnen-netwerk en de mainportfunctie van Schiphol (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005). Sturing door wetgeving kan bovendien leiden tot schadeclaims als private aandeelhouders in hun belangen worden geraakt. Vele rechtszaken van de Vereniging van Effectenbezitters getuigen hiervan, maar ook de rechtszaken die de Belgische centrale bank moet voeren tegen private aandeelhouders die een enorme schadeclaim hebben ingediend die zelfs zou kunnen leiden tot een faillissement van de Nationale Bank van België.

Het is overigens volstrekt logisch dat private aandeelhouders, ook als zij een minderheid hebben, hun eigen strategische en financiële belang te vuur en te zwaard bevechten. Hoe meer de overheid hun bewegingsvrijheid beperkt, des te lager zal de prijs zijn die zij voor de aandelen willen betalen. Zeker als het publieke en private belang sterker uiteen gaat lopen

FERD CRONE
EN PIOTR VAN RIJ
Burgemeester van
Leeuwarden, beleidsmede-
werker Economische Zaken
Tweede Kamerfractie PvdA

zal er een grotere korting op de prijs gelden. Wie aandelen verkoopt geeft zeggenschap uit handen, en het terugkopen daarvan kan kostbaar zijn. Verkoop van overheidsaandelen is in de praktijk dan ook vaak een onomkeerbaar verlies aan publieke controle.

Informatieasymmetrie

Als de overheid geen eigenaar is, steunt borging van publiek belang geheel op wetgeving. Het formuleren van wetten en regels vergt veel informatie en deskundigheid vooraf en de naleving ervan zal gehandhaafd moeten worden door een toezichthouder. Maar de wetgever en toezichthouder staan, zoals Baarsma en Theeuwes aangeven, door informatieasymmetrie altijd op een informatieachterstand. De informatie over kostenstructuren en dergelijke zit in het bedrijf zelf. De toezichthouder kan in die omstandigheden van buitenaf vaak niet nauwkeurig de prestaties, een redelijk kostenniveau of een optimaal investeringsniveau vaststellen. Dat leidt op zijn best tot een permanente discussie die vaak uitdraait op een verbeterd juridische strijd, en niet tot het effectief kunnen sturen op het publiek belang.

Wetgeving is bovendien altijd nationaal en niet geschikt voor specifiek regionaal beleid, en evenmin om zaken in het buitenland te bewerkstelligen. Wetgeving kan niet alleen vanuit Europa door rechters opzijgeschoven worden, maar ook in Nederland zelf, zoals met de Varkenswet in 1999 het geval was (Witteveen en Corbey, 2001), en het eigendom is beschermd door internationale verdragen.

Met wetgeving kun je ook niet voorkomen dat bedrijven gaan procederen tegen de overheid, of steeds beroep en bezwaar aantekenen op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht of andere wetten. Wetgeving is daarnaast traag en kan dus niet snel inspelen op de dynamiek van snelle marktontwikkelingen. Een gemiddeld wetgevingstraject duurt al snel achttien maanden; snel en efficiënt sturen kan beter via eigendom dan via wetgeving.

Er zijn ook situaties waar de informatie nog helemaal niet bestaat, omdat deze zich pas in de toekomst zal ontvouwen. De ontwikkeling van de positie van Schiphol in de Haarlemmermeer (Wolfson, 2008) en van de vaste en mobiele telefonie worden vaak als voorbeelden genoemd van situaties waarin het publieke belang in de loop van de tijd verandert.

Daarom kan niet, zoals Baarsma en Theeuwes wel stellen, altijd het bestaande publieke belang per definitie als uitgangspunt genomen worden. Het publieke belang ligt niet voor de eeuwigheid vast, en daarom is het voor de dynamiek en het sturingsvermogen van de overheid belangrijk om flexibel via het overheidseigendom te kunnen bijsturen op dat publieke belang.

**Privatisering
wordt vaak
beargumenteerd
met de noodzaak
de efficiëntie
te verhogen,
maar er is geen
overtuigend bewijs
dat privatisering
leidt tot meer
efficiëntie**

Praktijk van privatisering

Privatisering wordt vaak beargumenteerd met de noodzaak de efficiëntie te verhogen, maar er is geen overtuigend bewijs dat privatisering leidt tot meer efficiëntie (Hall en Lobina, 2005; Bel en Warner, 2006; IMF, 2004). Er is wel een verband tussen marktwerking en concurrentie enerzijds en efficiëntie anderzijds, hoewel ook dat verband door allerlei marktimperfecties niet in elke sector lijkt op te gaan (Ministerie van Economische Zaken, 2008). Het is zelfs opmerkelijk dat veel kritiek op privatisering wordt gegeven in sectoren waarin marktwerking moeilijk is te organiseren en te garanderen. De oorzaak kan liggen in de technische karakteristieken van de sector, zoals het natuurlijke monopoliekarakter van netwerken (energie, telecom, water). Een ander aspect zijn toenemende schaalvoordelen zodat competitie en nieuwe toetreding worden bemoeilijkt. Een andere veelvoorkomende karakteristiek is dat de producten voor consumenten een klein belang hebben, dan wel dat de te behalen prijsvoordelen gering zijn (energielevering) en het keuzeproces relatief tijdrovend is. Ten slotte

is de consument niet altijd in staat om onafhankelijk een eigen vraag te articuleren omdat hij daarbij afhankelijk is van de diagnose van de aanbieder (zorg, welzijn, re-integratie), en hij dus geen volwaardige afweging van alternatieven in de markt kan maken. En ook kan de aanbieder in dit geval zijn eigen belang laten meewegen boven dat van de klant en zo de concurrentie beperken. In veel van de genoemde sectoren waar privatisering nu op de agenda staat, is dit soort marktimperfecties aan de orde. Het is geen toeval dat in deze sectoren al decennialang in binnen- en buitenland de vraag naar toepassing van marktwerking en privatisering het verloren heeft van sterke overheidssturing en zelfs van eigendom.

Als er marktimperfecties zijn terwijl er toch sprake is van efficiëntiewinst, kan die winst weglekken naar de nieuwe private aandeelhouder, zodat die noch aan het publieke belang noch aan de consument ten goede komt (Ministerie van Economische Zaken, 2008). In het geval dat er geen effectieve concurrentie is maar een monopolie, kan publiek eigendom een betere (juridische) uitgangspositie geven dan privaat eigendom om het publieke en consumentenbelang te waarborgen. Dan zijn publieke monopolies te prefereren boven private monopolies. Daarbinnen kunnen concurrentie en marktprikkels zo veel mogelijk worden geïntroduceerd, zoals door maatstafconcurrentie, externe audits, versterking van de rol van klantenpanels en keuzevrijheid van individuele consumenten.

Privatisering is al met al behalve een economisch, vooral een juridisch en bestuurskundig vraagstuk. Het gaat om de vraag of de politiek en de overheid op beslissende strategische momenten het laatste woord hebben. De politiek moet daarvoor voldoende zeggenschap hebben om het publieke belang te laten prevaleren boven private deelbelangen. Publieke zeggenschap via eigendom is daar in bepaalde gevallen voor nodig.

Het kabinet begrijpt de werkelijkheid en komt met twee varianten uit twee verschillende kokers. W. Bos, als eerstverantwoordelijke minister voor staatsdelenemingen, gaat uit van het eigendom en de nv-structuur. Om de zeggenschap in de overheids-nv's te versterken komt hij met de sociale vennootschap en actief aandeelhouderschap. E. Hirsch Ballin benadert het onderwerp als minister van Justitie en kijkt primair naar de juridische vormgeving van de traditionele stichtingen, waarin corporaties en zorg- en onderwijsinstellingen zijn ondergebracht. Hierbij wil hij een oplossing bieden voor de klacht dat bij deze organisaties de publieke controle beperkt is (ze zijn van niemand, er zijn geen eigenaren of leden) en kiest hij voor de maatschappelijke onderneming. Beide vormen proberen een oplossing te bieden voor de situatie waarin er geen aandeelhouders zijn, de overheid en het toezicht op afstand staan, er geen echte politieke sturing is, en ook de keuzevrijheid voor klanten (marktdiscipline) ontbreekt. Kortom, in beide gevallen is er sprake van een oplossing voor organisaties die zich bevinden in de verdwijnendriehoek van de zeggenschap (Crone, 2002).

SINDS 1916

Maatschappelijke onderneming

De maatschappelijke onderneming is een nieuwe rechtsvorm, bedoeld voor woningcorporaties en zorg- en onderwijsinstellingen. Dit zijn nu veelal stichtingen die niet ingebed zijn in een democratische structuur en, zoals gezegd, van niemand zijn. Er zijn koninkrijkes ontstaan die op te grote afstand van de overheid en de samenleving zijn gekomen en waar het publieke belang niet goed geborgd is. De gevolgen laten zich raden: koepelorganisatie Aedes voert namens de woningcorporaties een proces tegen de staat over de financiering van de prachtwijken, de ziekenhuizen willen gaan procederen tegen minister Klink vanwege de maatstafconcurrentie en de hoge scholen eisen dat de overheid zich minder met hen mag bemoeien. Kern van het voorstel van minister Hirsch Ballin is dat er, conform het regeerakkoord, een nieuwe rechtsvorm komt die het meest lijkt op een stichting, met trekjes van de vereniging (belanghebbendenraad) en vennootschap (bijvoorbeeld verplichte raad van toezicht die de raad van bestuur benoemt en ontslaat, en het enquêterecht). Kortom, de maatschappelijke onderneming wordt een gedemocratiseerde stichting met een versterkte maatschappelijke inbedding. De minister wil daarmee een betere borging van het publieke belang realiseren. Dit zou nog kunnen worden versterkt door een commissaris algemeen belang toe te voegen aan de raad van toezicht (Wolfson, 2008).

Sociale vennootschap

Sociale (of publieke) vennootschappen zijn overheids-nv's waarin de overheid (mede) door middel van actief uitoefenen van het aandeelhouderschap het publieke belang waarborgt, zo is uiteengezet in de Nota Deelnemingenbeleid (Ministerie van Financiën, 2007). Dit is de uitkomst van een jarenlang politiek debat over hoe om te gaan met overheids-nv's.

In plaats van passief aandeelhouderschap, gevolgd door verkoop van de overheidsbedrijven, zal er nu sprake zijn van actief aandeelhouderschap. De publieke aandeelhouder zal daarbij (mee)sturen op grote investeringen, de bezoldiging, de vermogensstructuur en de strategie van de overheidsbedrijven. De bezoldiging, de strategie en de statuten zullen in overeenstemming worden gebracht met de publieke belangen, terwijl bij het bepalen van de inzet tijdens de aandeelhoudersvergadering weer de vakministeries betrokken zullen worden. Op deze manier worden de overheidsbedrijven weer echte publieke vennootschappen in plaats van slechts passieve beleggingen.

De overheid kan alleen actief publiek aandeelhouder zijn als deze aandelen heeft (Visser, 2008). Actief publiek aandeelhouderschap en privatisering sluiten elkaar per definitie uit. De Nota Deelnemingenbeleid gaat dus ook over het stoppen met privatisering (Ministerie van Financiën, 2007).

Publieke uitvoering

Er is de laatste tijd meer inzicht gekomen in wanneer publieke uitvoering de voorkeur geniet boven private uitvoering (Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken EZ, 2006).

Deze voorkeur is mede afhankelijk van specificiteitsbaarheid: soms weet de politiek/overheid nog niet precies wat ze wil, of is een publiek belang veranderlijk of onvoorspelbaar. De optie van publieke uitvoering is ook afhankelijk van de wenselijkheid van interventiemogelijkheden, eenzijdige aanwijzingen en ad-hocinterventies. Kortom, voor publieke uitvoering kan gekozen worden als het gewenste sturingsprofiel hierom vraagt. Als het publieke belang dagelijks aan de orde is, dan ligt volledige ministeriële verantwoordelijkheid in de vorm van een agentschap het meest voor de hand. Wetgeving en concessies hebben een statisch karakter en zijn dan minder geschikt als borgingsmechanisme. Ook het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken van het Ministerie van Economische Zaken erkent dat het publieke belang niet altijd met alleen wet- en regelgeving te waarborgen is en noemt de voordelen van publieke uitvoering: stevige grip op uitvoering, bevoegdheid om het management direct te instrueren, beperken van de *moral hazard*, de mogelijkheid om de input eenzijdig te bepalen, directe en exclusieve informatie over het werkproces, volledige ministeriële verantwoordelijkheid, en handelingsruimte behouden om op een later moment nader te specificeren wat het publieke belang in een concreet geval inhoudt.

Conclusie

Het is verleidelijk om in het debat over privatisering de simpele tweedeling van markt en overheid te blijven volgen. Het is immers eenvoudig, en als de resultaten tegenvallen, dan komt het vast door onvoldoende duidelijke formulering van het ex ante publiek belang, onvoldoende juridische borging daarvan in wet- en regelgeving, of onvoldoende krachtige toezichthouders. Kortom, de praktijk van politiek en bestuur heeft zich dan weer niet aan de economische theorie gehouden, zo klinkt het ook bij Baarsma en Theeuwes. Dat lijkt te simpel. Er zijn nu eenmaal tegenstrijdige publieke en private belangen en informatieasymmetrie, die zich ook dynamisch ontwikkelen. Wie dan overheidsbedrijven privatiseert, draagt veel zeggenschap over, en meestal is dat onomkeerbaar. Een hernieuwde zoektocht naar oplossingen in het grijze gebied tussen markt en overheid is verheugend. Zowel de maatschappelijke onderneming als de sociale vennootschap sluit hierbij aan. Als het marktfalen groter is dan het overheidsfalen kunnen die tussenvormen een oplossing bieden in de weerbarstige werkelijkheid.

LITERATUUR

- Baarsma, B. en J. Theeuwes (2008) *De verwarde onderneming*. ESB 93(4528), 68-71.
- Bel, G. en M. Warner (2006) *Local privatization and costs: a review of the empirical evidence*. Werkdocument, Universitat de Barcelona en Cornell University.
- Broek, H. van den (2005) *Interpay, we komen afrekenen!* Toespraak 14 maart 2005. <http://www.platformdetailhandel.nl/index.cfm/27,611,3.html>
- Crone, F. (2002) *Ideologie helpt niet!* S&D (1), 32-36.
- Hall, D. en E. Lobina (2005) *The relative efficiency of public and private sector water*. PSIRU-rapport, University of Greenwich.
- Het Financieel Dagblad (2007) *Nieuw oproer rond centrale bank België; Particuliere beleggers in bank in actie tegen overheid*, 26 februari.
- IMF (2004) *Public-Private Partnerships*. <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>.
- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken EZ (2006) *Eindrappage Project Publieke belangen en Aandeelhouderschap*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Economische Zaken (2008) *Onderzoek Marktwerkingsbeleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Financiën (2007) *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid. Naar een actief publiek aandeelhouderschap*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2005) *Actief aandeelhouderschap, waarborg mainportbelang*. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.
- Visser, M. (2008) *De PvdA en overheidsbedrijven: Naar een actief publiek aandeelhouderschap*. Centrum voor Lokaal Bestuur van de PvdA.
- Witteveen, T en D. Corbey (2001) *Publieke belangen in de markt: afwegingen bij liberalisering en privatisering*. Brochure PvdA, juni.
- Wolfson, D. (2008) *De vorm van de maatschappelijke onderneming*. ESB 93(4528), 72-75.