

Meer markt

Er worden in ons land allerlei principiële discussies gevoerd over wat de overheid wel of juist niet zou moeten doen. Over één kwestie bestaat echter grote eensgezindheid: de productie van individuele goederen moet aan het particuliere initiatief worden overgelaten. Er zijn in Nederland maar vier echte staatsbedrijven: de PTT, de Staatsdrukkerij en -Uitgeverij, het Staatsvisserijbedrijf en de Rijksmunt. Daarnaast heeft de overheid een aantal diensten in eigen beheer, zoals de interne accountantscontrole en het Kadaster. Staatsdeelnemingen zijn iets wezenlijks anders. Het gaat hier om ongeveer 40 bedrijven die gewoon voor de markt produceren, maar waarvan een deel – in enkele gevallen het geheel – van het aandelenkapitaal in handen van de overheid is. Bij de meeste deelnemingen zijn collectieve doeleinden in het geding (het streekvervoer, de Nederlandsche Bank e.d.) Over het algemeen bemoeit de overheid zich niet met de feitelijke bedrijfsvoering.

Tegen deze achtergrond is het merkwaardig dat het kabinet-Lubbers er zo nadrukkelijk naar streeft om activiteiten van de collectieve naar de marktsector over te hevelen. Na enige jaren op de zaak gestudeerd te hebben en het oor te luisteren gelegd te hebben bij diverse belangenorganisaties, is het nu menens geworden. In de eerste plaats moet de kan gebeuren door verzelfstandiging, uitbesteding of afstoting. De privatisering van een groot aantal activiteiten, waartoe het vorige kabinet al besloot, in deze kabinetsperiode haar beslag krijgen. In het oog springende voorbeelden zijn de verzelfstandiging van de PTT, de uitbesteding van algemeen verzorgende functies (bewaking, kantines) en de afstoting van de Dienst voor de Waarborg. In de tweede plaats wil het kabinet een aantal staatsdeelnemingen verkopen. Hiervoor wordt dit jaar al een opbrengst van ca. f. 250 mln. geraamd. Een derde methode die het kabinet wil toepassen om de staatslasten te verlichten en de marktsector te verruimen, is het financieren van investeringen in infrastructuur met behulp van particulier kapitaal. De commissies Oele en Leblanc moeten onderzoeken welke projecten zich daarvoor zouden lenen. Onder economen heerst al gauw enthousiasme voor maatregelen die de marktsector vergroten. Bedrijven onder de tucht van de markt zouden veel efficiënter en innoverender zijn dan de 'staatsmolochen' die, hoe ze ook presteren, toch wel op de been gehouden worden. Dit is uiteraard een te simpele voorstelling van zaken. Niet het eigendom, maar het bestaan van concurrentie is van belang voor een efficiënte allocatie. Bij de door het kabinet voorgestelde privatiseringen gaat het in veel gevallen om het overgedragen van taken aan organisaties met een eigen rechtspersoonlijkheid met indirecte overheidstoezicht. De organisatie blijft echter onderdeel uitmaken van de collectieve sector en het is over het algemeen niet zo dat zij concurreert met particuliere ondernemingen. Dit zijn dus eigenlijk 'schijnprivatiseringen'. In andere gevallen leiden uitbesteding en afstoting van taken er wel toe dat de betrokken diensten aan concurrentie bloot komen te staan, maar dan gaat de privatisering vaak gepaard met nieuwe regelgeving omdat de geprivatiseerde dienst aan bepaalde, vanuit het algemeen belang ingegeven, criteria moet voldoen. De overheid heeft immers destijds bepaalde activiteiten niet zomaar ter hand genomen. Er zal dus extra bestuurslast en een zekere verschuiving van de kosten ontstaan. Hiermee verband houdend kan zich de situatie voordoen dat privatisering leidt tot verlies aan maatschappelijke dienstverlening. Dit bleek bij voorbeeld bij de geprivatiseerde zwembaden in Delft en de vuilinzameling in Venlo het geval te zijn

1). Het is om deze reden dat de Vereniging tot Behoud van van Natuurmonumenten zich ernstig zorgen maakt over de voorgenomen privatisering van Staatsbosbeheer. Voorts kan zich het probleem voordoen dat privatisering een duidelijke verslechtering van de arbeidsvoorwaarden inhoudt. Ook hiervan zijn voorbeelden uit de praktijk bekend. Een laatste bezwaar is dat slechts activiteiten dreigen te worden afgestoten of uitbesteed die voor de particuliere sector rendabel zijn, terwijl de overheid met de 'onrendabele' activiteiten blijft zitten. Door het wegvallen van schaalvoordelen en mogelijkheden voor een flexibel personeels- en bedrijfsbeleid – omdat bij voorbeeld uitvoerende diensten verdwijnen en alleen stafdiensten gehandhaafd worden – zou de efficiency van de overgebleven onderdelen verder kunnen dalen. Dit wordt wellicht nog versterkt door een verminderde motivatie van het betrokken overheids-personeel.

Ook bij het afstoten van staatsdeelnemingen zijn kanttekingen te plaatsen. Bij de deelnemingen die het kabinet af wil stoten gaat het om bedrijven die reeds aan concurrentie onderhevig zijn (DSM, Hoogovens). Van de verkoop is dus geen verhoging van de efficiency te verwachten. Het voordeel van verkoop is dat de opbrengsten van de overheid in het lopende begrotingsjaar toenemen. Of daarmee een structurele daling van het financieringstekort wordt bewerkstelligd, hangt af van het saldo van de rentelastendaling als gevolg van de verkoop, en de derving van inkomsten uit de deelneming. Het ligt niet voor de hand dat dit saldo positief is, zodat verkoop van staatsdeelnemingen de overheid op lange termijn geld kan kosten.

Het investeren in infrastructuur met behulp van particulier geld is voor 's rijks schatkist natuurlijk aantrekkelijk, maar voor de burgers maakt het per saldo niets uit. Tegenover wegenbelasting komt bij voorbeeld tolgeld te staan. Wel zal bij particuliere financiering meer het profijtbeginsel worden toegepast. De vraag is echter of er bij particuliere financiering nog wel een goede afweging van collectieve belangen zal plaatsvinden. Wanneer de financiering vanwege de particuliere bijdrage geen beletsel meer vormt, bestaat het gevaar dat andere mogelijke bestemmingsplannen al te makkelijk voor infrastructuur projecten moeten wijken.

Er zitten dus nogal wat haken en ogen aan het overhevelen van overheidsactiviteiten naar de particuliere sector. De hoge verwachtingen die men van privatisering heeft zijn op z'n minst overtrokken. Privatisering leidt in lang niet alle gevallen tot efficiencyverhoging. Er kunnen bovendien nadelen aan verbonden zijn, zoals regulering en verlies aan maatschappelijke dienstverlening. Bij verkoop van staatsdeelnemingen bestaat het gevaar dat de overheid zich zelf financieel benadeelt. Zorgwekkend is dat het kabinet de particuliere financiering van investeringen in infrastructuur omarmt, schijnbaar zonder zich af te vragen of een evenwichtige afweging van collectieve doeleinden nog wel gewaarborgd is. Het beleid de marktsector te verruimen mag dan op korte termijn het kabinet enig financieel gewin opleveren, op lange termijn loopt de samenleving het risico de rekening gepresenteerd te krijgen.

J.H. Hoogteijling

1) F. Soeterbroek en A. Walravens, *Privatisering in Nederland. Analyse, kritiek en alternatieven*, Abva/Kabo, Zoetermeer, 1985.