

Privatisering van de loodsdiens

Eén van de doelstellingen van de kabinetten-Lubbers I en II was het terugdringen van het financieringstekort. Hier toe dienden budgettaire besparingen te worden gerealiseerd. Een manier om dit te bereiken is privatisering. In 1982 is de privatiseringsoperatie dan ook onderdeel geworden van het kabinetsbeleid in het kader van het streven naar beheersbaarheid van de collectieve sector en het terugdringen van het financieringstekort. Als gevolg van dit beleid zijn vanaf 1983 enkele tientallen diensten en organisaties voorgedragen voor privatisering. Begin 1989 zijn door de rijksoverheid niet meer dan tien privatiseringsprojecten afgerond. Recente voorbeelden zijn de verzelfstandiging van de PTT, de loodsdiens en de verkoop van een pakket aandelen van DSM.

In dit artikel zal worden ingegaan op het begrip privatisering en op de belangrijkste problemen die zich bij privatiseringsoperaties voordoen. Door middel van een case-onderzoek naar een van de eerste door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gestarte privatiseringsoperaties, het privatiseren van het loodsen van zeeschepen, is gepoogd een bijdrage te leveren aan de empirische basis van de discussie over het privatiseringsbeleid. Het onderzoek spitst zich toe op de budgettaire effecten van deze privatiseringsoperatie.

Het begrip privatisering

Er bestaan vele definities van het begrip privatisering. In Engeland en Frankrijk wordt onder privatisering vooral verstaan de industriële privatisering, het actief afstoten, door middel van aandelenverkoop of een andere verkoopvorm, van staatsbedrijven en staatsdeelnemingen¹. In de Verenigde Staten, waar nog minder staatsbedrijven voorkomen dan in Nederland, wordt met privatisering met name bedoeld op 'contracting' (uitbesteding)². In Nederland is een min of meer overvatting van privatisering gegroeid, die is neergelegd in de definitie van de rijksoverheid, in casu het Ministerie van Financiën. Deze definitie luidt als volgt: "onder privatisering wordt verstaan al die vormen van verzelfstandiging, waarbij door de overheid verrichte taken, hetzij onder een minder directe vorm van overheidsinvloed worden ge-

steld, hetzij geheel aan die overheidsinvloed worden onttrokken"³. Door de rijksoverheid worden drie privatiseringsvarianten onderscheiden: afstoting, uitbesteding en verzelfstandiging. Vooral de verzelfstandigingsvariant is van belang, zowel wat betreft het aantal projecten, als wat betreft het aantal arbeidsplaatsen dat met die projecten gemoeid is. Het gaat om zo'n 115.000 arbeidsplaatsen, waarvan de PTT er bijna 90.000 voor haar rekening neemt en de Postbank ongeveer 10.000. De meeste andere verzelfstandigingen zijn bescheiden van omvang. De privatisering van de loodsdiens, waar rond de 1500 personen bij betrokken zijn, is daarvan een voorbeeld.

Volgens genoemde definitie van privatisering van de rijksoverheid zijn privatisering en verzelfstandiging identiek. Niettemin onderscheidt de rijksoverheid drie varianten van privatisering (afstoting, uitbesteding en verzelfstandiging). Echter volgens die zelfde definitie zijn afstoting en uitbesteding varianten van verzelfstandiging. Om verwarring te voorkomen geef ik hieronder een omschrijving die poogt de verschillende vormen van privatisering onder één noemer te brengen. Indien ervan wordt uitgegaan dat in een organisatie de drie primaire functies planning, financiering en produktie kunnen worden onderscheiden, kan onder privatisering worden verstaan: "een proces dat een verschuiving inhoudt van de verantwoordelijkheid voor respectievelijk de functies planning, financiering en produktie van een bepaalde activiteit van een of meer overheidspartijen naar een of meer private partijen, die de gedeeltelijke of de totale verantwoordelijkheid gaan uitoefenen met betrekking tot een of meer van de functies van de betreffende activiteit"⁴.

Uit bovenstaande definitie blijkt dat privatisering kan worden opgevat als een proces dat resulteert in een bepaalde toestand. Deze toestand kan worden geplaatst op een continuüm waarvan het ene extreem gevormd wordt door de volledig privaats uitgevoerde taak, bij voorbeeld als gevolg van afstoting, en het andere extreem door een volledig publiek uitgevoerde taak. Tussen deze twee extremen in liggen de vormen van uitbesteding en verzelfstandiging, waarbij de verantwoordelijkheid voor de functies op verschillende wijzen is verdeeld tussen overheid en private sector.

Onder andere uit de nota *Evaluatie privatiseringsproces 1987*, gepubliceerd in mei 1988, blijkt dat de problematiek bij privatisering aanzienlijk complexer is dan bij de start van het privatiseringsbeleid werd aangenomen.

Met name drie aspecten blijken problemen te veroorzaken. In de eerste plaats is het zeer moeilijk de financiële en daardoor de budgettaire effecten (de effecten voor de rijksbegroting) van de privatisering van een bepaalde dienst of organisatie vast te stellen. De belangrijkste redenen hiervoor zijn dat de overheid gebruik maakt van een inputbegroting en dat geen of onvoldoende kostentoekening plaatsvindt. De overheid beschikt daardoor niet over een adequaat instrument om een beeld te krijgen van de kosten van een dienst of taak. Gevolg is dat cijfers, die anders op min of meer eenduidige wijze uit een administratie zouden kunnen blijken, door onderhandeling moeten worden vastgesteld.

In de tweede plaats speelt de btw-problematiek een belangrijke rol. Na privatisering kan de betreffende organisatie btw-plichtig worden, waardoor de geleverde diensten aanmerkelijk duurder kunnen uitvallen. Hoewel een regeling is gecreëerd om de btw-problemen op te lossen, zijn deze nog niet de wereld uit omdat veelal ad hoc wordt gehandeld en omdat definitieve regelingen per geval via onderhandeling tot stand komen.

In de derde plaats leidt een privatiseringsoperatie in principe tot pensioenbreuk voor de betrokken ambtenaren. Dit probleem is het gevolg van het feit dat werknemers van een te privatiseren overheidsinstelling voor hun pensioenvoorziening uit het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds dienen te treden. Een oplossing van de problemen op dit punt is mogelijk de oprichting van een nieuw pensioenfonds, waarbij geprivatiseerde instellingen zich kunnen aansluiten. In afwachting van de eventuele oprichting van zo'n fonds heeft het kabinet besloten tot een tijdelijke voorziening.

1. W.M. van den Berg en G.H.M.J. Kremer, *Privatisering, een vergelijkend onderzoek in Engeland, Frankrijk en Nederland*, Rotterdam, 1988, blz. 6.; J. Vickers en V. Wright, *The politics of industrial privatisation in western Europe: an overview*, *West European Politics*, nr. 4, Londen, 1988, blz. 3.

2. T. Kolderie, *The two different concepts of privatization*, *Public Administration Review*, juli/augustus 1986, blz. 287.

3. Nota *Evaluatie privatiseringsproces 1987*. Derde ronde van privatiseringsonderzoek, aangeboden bij brief van de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 4 mei 1988, zitting 1987-1988, 17938, nr.42.

4. J.F.T. van Erpers Roijaards, *Ligt de privatisering op koers? Budgettaire besparingen en het privatiseren van het loodsen van zeeschepen*, doctoraalscriptie, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1988, blz. 18.

Doeleinden van privatisering

Aan het privatiseringsbeleid van de rijksoverheid liggen drie doelstellingen ten grondslag⁵. Deze doelen of motieven zijn:

- het bereiken van budgettaire besparingen;
- het bereiken van bestuurlijke afslanking en stroomlijning;
- het versterken van de marktsector.

Sinds de start van het privatiseringsbeleid in 1982 was het budgettaire motief het belangrijkste motief om tot privatisering over te gaan. De ervaring met de privatiseringsoperaties sinds 1983 heeft echter geleerd dat, verkoop van staatsdeelnemingen buiten beschouwing gelaten, van het realiseren van budgettaire besparingen doorgaans geen sprake is.

Mede naar aanleiding van hierboven genoemde drie probleemgebieden heeft zich volgens de nota *Evaluatie privatiseringsproces 1987* binnen de doeleinden een accentverschuiving voorgedaan: budgettaire besparingen staan niet meer op de eerste plaats. Uit de *Handelingen van de Tweede Kamer* blijkt echter dat voor de minister van Financiën en voor de regeringspartijen het bereiken van budgettaire besparingen nog steeds van het grootste belang is⁶.

Nu de privatiseringsoperatie op gang is gekomen, wordt de vraag actueel of de doeleinden van dat beleid gerealiseerd worden. Op deze vraag zal aan de hand van de evaluatie van een case, de privatisering van het loodsen van zeeschepen, nader worden ingegaan.

Privatisering van de loodsdienst

Op 9 augustus 1983 stuurt minister Smit-Kroes van Verkeer en Waterstaat een brief naar de Tweede Kamer waarin zij bekend maakt dat privatisering en integratie van de rijksloodsen en de Rotterdamse gemeenteloodsen per 1 juli 1985 dient te worden gerealiseerd.

Op 1 september 1988 is privatisering en integratie van de beide loodsdiensten een feit geworden. Ondanks de privatisering is van een werkelijk afstoten van de loodsdienst naar de marktsector niettemin geen sprake. Gekozen is voor een variant van de privatiseringshoofdform 'verzelfstandiging'. Er is echter geen nv gevormd zoals in het geval van de PTT, waarbij de aandelen overigens nog voor 100% in handen van de staat zijn, maar later aan de private sector zullen worden verkocht. Het loodsen van zeeschepen wordt een in de Loodsenwet en Scheepvaartverkeerswet geregeld monopolie. De juridische vorm is

een publiekrechtelijke beroepsorganisatie (pbo). Deze organisatie draagt de naam Nederlandse Loodsencorporatie en is de overkoepelende organisatie van vier regionale loodsencorporaties. Naast deze rechtspersonen maken ook twee bv's, vier maatschappen en vijf stichtingen deel uit van de geprivatiseerde loodsencorporatie.

De privatisering en de integratie kunnen niet los van elkaar worden gezien. Deze privatiseringsoperatie is gebaseerd op een package-deal, waarbij drie clusters van organisaties en belangen betrokken zijn geweest:

- het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Een van de doelstellingen van dit ministerie is eenheid van maritiem bestuur. Vanwege deze doelstelling en onder druk van de Tweede Kamer streefde het ministerie naar integratie van de loodsdiensten;
- de loodsen. De loodsen wilden zelfstandigheid, c.q. minder directe bemoeienis van het ministerie, en een hoger inkomen. Zij streefden daarom naar privatisering. Als wisselgeld wilden de loodsen akkoord gaan met integratie van de beide loodsdiensten;
- de gemeente Rotterdam. Deze gemeente streefde naar samenvoeging van het nautisch beheer van de havens en de Nieuwe Waterweg. De gemeente was bereid daartoe de gemeentelijke havenloodsdienst te verzelfstandigen.

Als gevolg van de politieke prioriteiten (de beleidsvoornemens van de minister van Verkeer en Waterstaat) is het niet verwonderlijk dat de gevolgde procedure niet zozeer gericht is geweest op het realiseren van de drie hoofddoeleinden van het privatiseringsbeleid (budgettaire besparingen, bestuurlijke afslanking en bestuurlijke stroomlijning alsmede versterking van de marktsector) maar veel meer op de integratie en het privatiseren (verzelfstandigen) op zich.

Gedurende het privatiseringsproces bleken de kosten, die met het loodsen verbonden waren, steeds hoger uit te vallen. Dit was enerzijds een gevolg van de tijdens de onderhandelingen door de loodsen gestelde eisen en anderzijds een gevolg van het telkens weer boven water komen van nieuwe aspecten, die kosten met zich mee brachten. Met name de honorariakosten en de exploitatie- en investeringslasten zouden na privatisering aanzienlijk stijgen. Ook is een 'opslag voor winst en risico' aan de verzelfstandigde organisatie toegekend.

Budgettaire besparingen

Wat de budgettaire besparingen betreft: in plaats van een positief saldo, zo-

Tabel . Saldo van inkomsten en uitgaven van het loodsen en de verkeersbegeleiding (x f 1 miljoen)

	Gerealiseerd 1987	Begroting na privatisering
Inkomsten	233	233
Uitgaven		
- loodsens- organisatie	166	214
- verkeers- begeleiding	38	38
	204	252
Saldo	29	-19

als in de binnenambtelijke situatie het geval was, zal na verzelfstandiging van de loodsdiensten een negatief saldo ontstaan van 19 miljoen gulden in het eerste jaar na privatisering. In bovenstaande tabel wordt de situatie voor privatisering aan de hand van de afrekening over het jaar 1987 vergeleken met de geprivatiseerde situatie na 1 september 1988, zoals die eruit ziet volgens de begroting bij de overeenkomst d.d. 13-1-1986 tussen het ministerie en de loodsen⁷. De afrekening over 1987 is op vergelijkbare wijze berekend als genoemde begroting d.d. 13-1-1986. De tabel laat voorts zien dat uit de opbrengst van de loodsgelden (f 233 mln.), naast de loodsencorporatie ook het Verkeersbegeleidingssysteem (VBS) langs de Nieuwe Waterweg moet worden bekostigd (f 38 miljoen).

Uit de tabel blijkt dat in 1987 het saldo f 29 miljoen bedroeg. De uitgaven voor de loodsdienst bedroegen over 1987 f 166 miljoen. De uitgaven zullen volgens afspraak in het eerste jaar na privatisering f 214 miljoen bedragen. Dit betekent een verhoging van de uitgaven met f 48 miljoen in ongeveer twee jaar tijd (de privatisering is een feit geworden op 1 september 1988).

In 1987 en 1988 is gebleken dat de inkomsten uit het loodsen van zeeschepen, als gevolg van een gewijzigd scheepvaartaanbod, tegenvallen in vergelijking met de prognoses. Dit heeft geleid tot een vermindering van de in-

5. Brief van de minister van Financiën inzake privatisering, d.d. 25 mei 1983, zitting 1982-1983, 17938, nr. 1, blz. 1-2. Zie ook: *Heroverweging collectieve uitgaven*, Deelrapport 3, Heroverweging, Profijtgedachte en privatisering, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16625, nr. 8, blz. 2 e.v.

6. Handelingen van de Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, UCV 73, 5 september 1988, Vaste Commissie voor Financiën en Vaste Commissie voor Ambtenarenzaken, behandelingen van de nota *Evaluatie privatiseringsproces 1987*, blz. 21.

7. Regels betreffende loodsen (Loodsenwet), Memorie van Antwoord, Eerste Kamer, d.d. 10 juni 1988, zitting 1987-1988, 20290, nr. 214b.

komsten van f 252,2 miljoen in 1986 tot f 233 miljoen in 1987. De inkomsten stagneren en blijven de komende jaren naar verwachting ongeveer f 233 miljoen per jaar.

Het gevolg van dit alles is zoals gezegd een negatief resultaat van f 19 miljoen per jaar. Tevens worden in de eerste zes jaar na privatisering in totaal voor een bedrag van ten minste f 29,5 miljoen aan indirecte kosten gemaakt.

Bestuurlijke afslanking

Bij de haalbaarheid van de doelstelling bestuurlijke afslanking en stroomlijning kunnen de nodige vraagtekens worden gezet. Kwantitatieve informatie over de effecten van de privatisering voor de formatie van het ministerie was ten tijde van het onderzoek (1988) niet beschikbaar, hetgeen na een privatiserings(reorganisatie)proces van vijf jaar merkwaaardig mag heten. Binnenambtelijk zouden bij het ministerie ongeveer honderd formatieplaatsen bij de loodsdiensdienst betrokken zijn geweest. Het is onzeker in hoeverre het achterblijvende apparaat van het Directoraat-Generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken als gevolg van de privatisering, afgezien van het vertrek van de geprivatiseerde personeelsleden, verder zal worden ingekrompen. Dit hangt onder andere af van de zogeheten scheidingsverliezen die zullen optreden door het opsplitsen van de organisatie. Met scheidingsverliezen wordt bedoeld de extra middelen die nodig zijn indien het totale aantal formatieplaatsen toeneemt wanneer taken, als gevolg van bijvoorbeeld privatisering, worden gesplitst en uitgevoerd door verscheidene organisaties. Verwacht kan worden dat bij functies waarvan de uitoefening van taken ten behoeve van de loodsdienst een relatief gering deel van de werkbelasting uitmaakte, weinig merkbare extra ruimte zal ontstaan.

Wat het totaal aantal loodsen betreft: zonder integratie en als gevolg van het binnenambtelijke arbeidsvoorwaardenbeleid zouden zonder privatisering enkele tientallen loodsen meer in dienst zijn geweest.

Versterking marktsector

In de stukken voor de Tweede Kamer over de privatiseringsoperatie wordt de doelstelling versterking van de marktsector niet geoperationaliseerd. Als deze doelstelling wordt getoetst aan de hand van de indicatoren 'prijs van een dienst', 'monopolie-organisatie' en 'mate van regulering'⁸, blijkt dat de loodsgelden niet worden verlaagd, dat

de loodsenorganisatie een machtige monopoliepositie behoudt en dat de loodsplicht is verscherpt. Indien als indicatoren ook 'produktiviteit' en 'innovatie' in beschouwing worden genomen, blijkt dat een eventuele toeneming van de marge als gevolg van verhoging van de produktiviteit, de zogenaamde 'efficiencywinst', volgens de overeenkomst d.d. 13-1-1986 zal toevallen aan de loodsen, het ondersteunend personeel van de loodsen en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Een toeneming van de marge zal daarom niet leiden tot lagere tarieven. Meer innovatie is niet te verwachten; naast ontwikkelingen die reeds voor de privatisering in gang gezet waren, zijn op afzienbare termijn geen nieuwe ontwikkelingen als gevolg van de privatisering te verwachten. Wat de indicator 'kwaliteit van de dienstverlening' betreft: de wachttijden voor zeeschepen zouden zijn afgenomen of verdwenen. Dit is echter een stelling van de loodsen, die door hen niet is onderbouwd. Door het organisatieadviesbureau Berenschot zal o.a. op dit punt onderzoek worden verricht.

Conclusie

Privatisering van het loodsen van zeeschepen heeft niet geleid tot budgettaire besparingen. Met name als gevolg van verhoging van de personeels- en exploitatielasten zal in het eerste jaar van zelfstandigheid een negatief saldo ontstaan van f 19 miljoen gulden. Ook wordt in de eerste zes jaar na privatisering voor f 29,5 miljoen gulden aan indirecte kosten gemaakt. Oorzaak van dit budgettaire effect was onder andere dat de privatisering van het loodsen van zeeschepen niet in de eerste plaats was gericht op het realiseren van de drie hoofddoelstellingen van het privatiseringsbeleid van de rijksoverheid (in casu het Ministerie van Financiën): budgettaire besparingen, bestuurlijke afslanking en stroomlijning alsmede het versterken van de marktsector. Deze drie doelen waren geen expliciet doel van de operatie. Daarnaast heeft geen goed onderzoek plaatsgevonden om te beoordelen of aan de doelen en randvoorwaarden kon worden voldaan. Privatisering blijkt voor de rijksoverheid (in casu het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) vooral een middel te zijn geweest om integratie van de rijksloodsdienst en de Rotterdamse gemeenteloodsdienst tot stand te brengen.

De loodsen hebben hun doelen – verbetering van de arbeidsvoorwaarden, zelfstandigheid en inperken van de dreiging van innoverende ontwikkelingen voor hun werkgelegenheid als gevolg van het walradarsysteem – gedeels kunnen realiseren. Het moeten

toegeven aan de eisen van de loodsen, een belangengroep die zich in een monopoliepositie bevindt, blijkt ten koste van de rijksbegroting te zijn gegaan.

Het vaststellen van de kosten van een taak of dienst is problematisch omdat de overheid gebruik maakt van een inputbegroting en omdat bij de overheid geen adequate kostentoekening plaatsvindt. Het vaststellen van de budgettaire effecten van privatiseringsoperaties levert hierdoor grote moeilijkheden op.

De bijdrage van privatiseringsoperaties tot het terugdringen van het financieringsstekort is, zeker als wordt afgezien van verkoop van staatsdeelnemingen, zeer gering. Als het gaat om het bereiken van budgettaire besparingen is het nuttig dit feit onder ogen te zien en de aandacht te richten op de werkelijke oorzaken van het financieringsstekort.

Van veel ontwikkelingen in de maatschappij kan pas op langere termijn worden vastgesteld of, en in hoeverre, de doeleinden zijn gerealiseerd en wat de eventuele ongewenste neveneffecten zijn. Gezien het feit dat het privatiseringsbeleid is gebaseerd op veronderstellingen en niet op wetmatigheden, kan slechts de empirie leren of de doelen van dat beleid haalbaar zijn. Daarom kan de privatiseringsoperatie worden opgevat als een experiment op macroniveau: een experiment om te trachten het functioneren van de overheid te verbeteren door haar te verkleinen. De resultaten van dit experiment zullen echter pas op middellange of lange termijn beschikbaar komen. Tot dan blijven de effecten van het privatiseringsbeleid met onzekerheid omgeven.

J.F.T. van Erpers Roijaards

De auteur is verbonden aan het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

8. Deze indicatoren zijn gebaseerd op uitspraken van minister Ruding in het verslag van de UCV 73, d.d. 5 september 1988, blz. 20 e.v., alsmede op argumenten voor privatisering zoals die worden genoemd door o.a.: P.B. Boorsma, *Privatisering*, in: F.K.M. van Nispen en D.P. Noordhoek (red.), *De grote operaties. De overheid onder het mes of snijden in eigen vlees*, Deventer, 1986, blz. 86 e.v.; H.J. de Ru, *Privatisering in de praktijk, juridische aspecten*, Zwolle, 1987, blz. 11 en L.H. White, *Privatization of municipally provided services*, *Journal of Libertarian Studies*, 1978, nr. 2, blz. 187 e.v.