

Tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren. Dat geldt ook bij privatiseringsprocessen, zo valt te lezen in *Sturing van publieke dienstverlening: privatiseringsprocessen doorgelicht*, door Maarten Veraart. Aan de hand van ervaringen in de spoor- en de elektriciteitssector schetst dit proefschrift een beleidskader voor hervormingen in netwerksectoren.

De modellen, die economen ontwerpen om marktprikkels te introduceren in netwerksectoren en die volgens hen zorgen voor een betere prijs-kwaliteitverhouding, staan voor de droom. Transitieproblemen staan voor de praktische bezwaren. Zij zorgen dat de droom niet uit komt. Veraart beschrijft de economische modellen uitgebreid. Er

is geen algemeen geldend model voor alle sectoren. Iedere sector heeft zijn eigen economische kenmerken, en de hervorming moet daarop aansluiten. De mate van concurrentie volgt uit de concurrentieladder: concurrentie op de markt waar dat kan, concurrentie om de markt als *second-best*, en achteraan de voorkeurslijst hobbelt regulering of zelfs overheids-eigendom. Dan volgt de keuze van de instrumenten. Integratie of scheiding van de dienstverlening en beheer van de infrastructuur? Is *price-cap* regulering kostprijs-plus regulering of maatstafconcurrentie? Biedt privatisering van de infrastructuur in concessiestelsel voordelen of toch publieke eigendom? Veraart bepaalt de optimale keuze voor iedere sector. Het mooiste onderdeel van de studie is de beschrijving van de transitieprocessen in de elektriciteit- en de spoorsector. Dit is een verzameling van verwachte, maar vooral onverwachte ontwikkelingen, die iedere keer weer voor publieke commotie zorgden. Veraart is een specialist, die goed is ingevoerd in de beide sectoren. Hij laat de complexiteit van de processen zien en analyseert de talloze beslissingen, die werden genomen of juist niet, zoals de adviezen van commissies, de reacties van de Minister en zijn ambtenaren, directies en Raad van Commissarissen van de bedrijven, ondernemingsraden, vakbonden, en de burgers. Bij het spoor was concurrentie om de markt een verkeerde orderingskeuze. Hierdoor ging Lovers, met zijn spoorlijntje naar Haarlem, ten onder. De wetgever zwalkte, bijvoorbeeld bij de privatisering: eerst een beursgang, later weer overheidseigendom. Er waren machinisten, die geen rondje rond de kerk willen rijden, een vijandbeeld bij de NS, gekluns aan de onderhandelingstafels, de teloorgang van krachtige informele relaties, zonder dat er een effectief coördinatiemechanisme voor in de plaats kwam, het hele bestuur van de NS dat moest opstappen omdat de punctualiteit enkele tienden van procenten



Maarten Veraart (2007) *Sturing van publieke dienstverlening: privatiseringsprocessen doorgelicht*. Assen: Van Gorcum.

lager uitkwam dan het prestatiecontract voorschreef. Het passeert allemaal de revue. Volgens Veraart stortte een verkeerde orderingskeuze gecombineerd met een slechte transitiestrategie het spoor in een crisis.

In de elektriciteitssector waren de orderingskeuzen volgens Veraart goed. Maar ook daar ging van alles mis bij de transitie. Eerst wilde de overheid nog een nationale kampioen stichten, het GPB. Ze verloor de regie en het plan ging niet door. Later ontstonden grote spanningen tussen de toezichthouder en de distributiebedrijven, en rondom de afsplitsing van de netwerken. Ook daar zwalkte de overheid. De ondernemingsraden vielen op door hun effectieve lobby, onder

meer met reclamespotjes op de televisie.

Veraart beoordeelt de transitieprocessen aan de hand van haalbaarheid en geloofwaardigheid, in wezen bestuurs- of veranderkundige criteria. Onder haalbaarheid verstaat hij scherpe veranderdoelen, greep op de onderhandelingstafel, omgang met consensus en dergelijke. Geloofwaardigheid omvat het uitvoeren van besluiten en afspraken, het omgaan met verrassingen en management van verwachtingen. Op veel punten scoorden de transitieprocessen een onvoldoende, zowel bij het spoor als de elektriciteitssector.

De kracht van de studie ligt in de analyse van de transitieprocessen. Hij laat zien hoezeer deze van invloed zijn op de resultaten van hervormingen. De samenhang tussen orderingsmodellen en transitieprocessen blijft onderbelicht. De studie roept immers fundamentele vragen op. Bleven de resultaten van de hervormingen uit omdat de orderingsmodellen in de praktijk onvoldoende werken? Zijn transitieprocessen zo kwetsbaar, dat hervormingen – nadat ze eenmaal zijn ingezet – hun eigen dynamiek krijgen? Zodat verwachtingen per definitie niet uitkomen? Kunnen de vruchten in de toekomst alsnog geplukt worden? Hij noemt deze punten wel, maar analyseert deze niet. Hierdoor is het lastig om zijn lessen voor de toekomst te beoordelen. Is het zinvol om het orderingsmodel verder te perfectioneren, als het transitieproces toch onbeheersbaar is? Of kan dat alsnog beheersbaar gemaakt worden? Dit zijn ook lastige vragen. Er kunnen nog veel studies naar verricht worden, zoals Veraart ook aangeeft. Iedereen, die zich daaraan waagt, kan daarbij terugvallen op zijn mooie beschrijving van de hervormingen bij elektriciteit en het spoor.

---

ANNELIES HUYGEN  
Adviseur bij Twynstra Gudde