

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Privatisering: Bezint eer ge begint, voltooit wat is ontplooid

*Privatisering is een belofte om de beslissingsmacht van private eigenaren niet aan te tasten, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Heldere spelregels, samen met beperkte interventiemogelijkheden van de overheid, vormen de noodzakelijke voorwaarde voor marktwerking. Privatisering is echter een gedeelde verantwoordelijkheid: in ruil voor eigen verantwoordelijkheid dienen private partijen zich maatschappelijk verantwoord te gedragen.*

---

door *Coen Teulings, Lans Bovenberg & Harry van Dalen*

---

Teulings is directeur Centraal Planbureau en verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, Bovenberg is directeur Netspar en verbonden aan Universiteit van Tilburg NIDI en Van Dalen is verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Nero: *De wet is voor onderdanen, en als ik wil kan ik de oude afschaffen en nieuwe invoeren. (...)*

Seneca: *Een onbeteugelde wil is geen wil meer, maar (als ik zo vrij mag zijn) dat is geweld.*

Nero: *De rede is een strenge leidsman voor de horigen, maar niet voor wie beveelt.*

Seneca: *Integendeel, onredelijke bevelen doen de gehoorzaamheid teniet.*

(Monteverdi, L'incoronazione di Poppea, 1<sup>e</sup> bedrijf)

DE MAATSCHAPPELIJKE WAARDERING VAN het begrip 'privatisering' heeft in de loop van de afgelopen decennia alle gradaties doorlopen. In de voetsporen van Thatcher agendeerden de eerste kabinetten-Lubbers privatisering. 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. En met die uiteenlopende interpretaties van het exceptionele varieert ook de betekenis van privatisering.

In dit artikel analyseren wij de politiek-economische achtergronden van het verschijnsel privatisering. In het algemeen is privaat initiatief te verkiezen boven publieke actie in die sectoren waar sterke prikkels voor innovatie en kostenbeheersing nodig zijn. Privatisering lijkt daarmee een zuiver technisch economisch probleem. Recente inzichten uit de economische theorie en empirie laten echter zien dat de interactie tussen publiek en privaat initiatief gecompliceerder is.<sup>1</sup> Privatisering kan niet los van de politieke omgeving worden geanalyseerd. Adviezen over privatiseringoperaties die de interactie tussen politiek en economie buiten beschouwing laten, lopen gereede kans op een teleurstelling uit te lopen.

De analyse in dit artikel mondt uit in een aantal beleidsaanbevelingen: het nut van een heldere legitimatie van beleid, de waarde van rechtsregels om die consistentie te bewaken, en de wenselijkheid van een verdere beperking van de interventiemogelijkheden van de politiek. 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

*Een partij met beslissingsbevoegdheid kan er belang bij hebben deze macht uit handen te geven*

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.

Neem bijvoorbeeld de handelingen van een opdrachtnemer om een product of dienst te leveren. Deze activiteiten 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 heeft door dat goede prestaties vandaag worden gestraft door strengere prestatienormen in de toekomst. Prikkels werken daarom alleen als de opdrachtgever zich geloofwaardig kan binden aan eerdere beloften.

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. Werknemers in staatsbedrijven saboteerden bewust het productietempo, omdat zij wisten hoe hun superieuren productienormen bijstelden. Macht resulteerde uiteindelijk in onmacht. De planeconomieën zijn dan ook niet ten onder gegaan aan een overdosis sturing, maar aan een feitelijk gebrek daaraan. Seneca zei het al: 'Onredelijke bevelen doen de gehoorzaamheid teniet.'

Maar ook overheden in markteconomieën worstelen met bindingsproblemen. 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 gemakkelijk dragen, andere worden echter uit de markt geprijsd. Dan is de verleiding groot om voor die verdwenen arbeid een apart, lager belastingtarief in rekening te brengen. Dit heet dan gesubsidieerde arbeid: *additionele* werkgelegenheid die bovenop de al bestaande banen komt. Het probleem is echter dat werkgevers dan bestaande werkgelegenheid afbreken en die herintroduceren als *additioneel werk* om te kunnen profiteren van het gunstige belastingregime. Gesubsidieerde arbeid wordt zo een sluipmoordenaar voor de belastinginkomsten voor regulier werk.

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. Dit resulteert in een dilemma van binding 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 zij 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 door publiekrechtelijke dwang. In de mogelijkheid dwang

uit te kunnen oefenen is de overheid uniek. De kerntaak van de overheid is dan ook het indammen van *free rider*-gedrag met behulp van het geweldsmonopolie.<sup>2</sup>

#### EEN EXTRA BINDINGSPROBLEEM: WIE BEWAAKT DE BEWAKER?

Private beslissers kunnen eigendomsrechten (en dus 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 omdat een derde partij, de rechter, die de beschikking heeft over het geweldsmonopolie van de overheid, de overdracht van eigendomsrechten en de beloften vastgelegd in privaat rechtelijke contracten, eventueel kan afdwingen.

Private contractpartners willen vandaag afspraken maken over hun gedrag van morgen, en dezelfde wens leeft ook 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. Echter, vergeleken met individuele contractpartners in de private sector, kan de overheid zich als beheerder van het geweldsmonopolie moeilijker binden. Als wetgever kan de politiek de gevolgen van privaatrechtelijke afspraken immers ongedaan maken met nieuwe publiekrechtelijke regels. De politiek is als beheerder van het geweldsmonopolie zelf weinig vatbaar voor de dreiging met geweld. Op zo'n moment wordt de klassieke vraag actueel: wie bewaakt de bewaker?

De gebrekkige bindingsmogelijkheden van de overheid zijn 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 eigendomsrechten opzij kunnen zetten, zoals Nero het verwoordde: 'De wet is voor de onderdanen, en als ik wil kan ik de oude afschaffen en nieuwe invoeren.' Zo kan de overheid goederen vorderen als dit nodig is in een noodsituatie, bijvoorbeeld bij een grote natuurramp of in een oorlogssituatie. De maatregel van president Bush om huizenbezitters met een betalingsachterstand op hun hypotheek toch toe te staan in hun huis te blijven, is een ander voorbeeld van het ingrijpen van de politiek in private eigendomsverhoudingen. Velen zullen echter ook een meer pessimistische interpretatie herkennen bij de talrijke interventies van de politiek. Machtsmisbruik van politici ten eigen bate of partijpolitieke belangen roept de associatie op met zakkenvullers of een verwijdering van de kiezer van de politiek met als reactie: 'Ze doen maar, daar in Den Haag!' Nog afge-

zien 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 linksrechtstegenstelling. ‘Oud’ links is een sterk voorstander van flexibiliteit in de vorm van het politieke primaat: de politiek moet te allen tijde 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 van de zogenoemde derde weg, 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 Algemene Wet Bestuursrecht 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. Transparantie en openheid vergroten het vertrouwen in het handelen van publieke organisaties. Des te beter besluiten worden gemotiveerd, hoe meer het beleid voorspelbaar wordt en des te geringer bijgevolg de interventieparadox. Bram Peper werd als minister uit het tweede paarse kabinet in de Eerste Kamer weggehoond, toen hij claimde als minister niet aanspreekbaar te zijn op de toezeggingen van zijn voorganger. En 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 één van de eersten die de steeds verdere inperking van de discretionaire beslisruimte van de overheid signaleerde. Deze trend lijkt nog niet 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, vandaar het belang van een discussie over de Europese constitutie en de democratische legitimatie van Europa. Zolang Europa een centrale autoriteit met democratische legitimiteit ontbeert, blijft de bindende waarde van sommige Europese afspraken, zoals die rondom het Stabiliteits- en Groeipact, nog beperkt.

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 compensatieregel kent twee voordelen. Ten eerste hoeven private partijen zich geen zorgen te maken dat hun investeringen door overheidsinterventie waardeloos worden. Zij worden voor dit verlies immers gecompenseerd. Deze verzekering tegen politieke risico's dient 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 hoeft geen betoog dat wanneer een overheid externe effecten verwaarloost in haar besluitvorming, het borgen van het publieke belang uit het zicht verdwijnt.

Privatisering is een symbool waarmee de politiek aangeeft niet in beslissingen te zullen interveniëren. De interventieparadox biedt 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 afgeroomd door politici. De waarde van privatisering is dat het politici weerhoudt van het inzetten van publiekrechtelijke dwang, ook al zou het kortetermijnbelang van de politiek 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 veel kiezers.

Bij de voormalige staatsbedrijven ING (Postbank) en KPN heeft de politiek een voldoende lange adem gehad. De verleiding van interventies op korte termijn is weerstaan, en nu plukt ons land de vruchten van twee effectief en flexibel opererende bedrijven. Bij de NS is privatisering daarentegen mislukt. Plannen voor privatisering zijn halverwege gesmoord in een poel van politieke interventies over dienstregelingen en tarieven. Daarmee is privatisering van de NS voorlopig niet meer aan de orde, omdat de geloofwaardigheid van zo'n voornemen na de eerdere mislukking gering is. Bovendien zal het management bij een mogelijk voornemen tot privatisering langer de kat uit de boom kijken, zodat de vruchten van de privatisering

ring langer op zich zullen laten wachten. En dit maakt het voor de politiek weer minder aantrekkelijk om aan zo'n avontuur te beginnen.

#### BETEKENIS PRIVATISERING PLAATS- EN TIJDSGEBONDEN

Privatisering is dus tot op zekere hoogte een selffulfilling 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.

*Privatisering is tot op zekere hoogte een selffulfilling prophecy*

Omgekeerd, naarmate de nieuwe eigenaren verwachten dat de overheid na privatisering het private eigendom toch niet zal respecteren, zullen zij zich nauwelijks inspannen om kostenvoordelen te reali-

seren. 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 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 ontlenen 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 regelmatig 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 verdampt voordat zij feitelijk ingrijpt.

De Amerikaanse geschiedenis biedt een andere illustratie. De grondwet van de Verenigde Staten bleek al snel een groot succes. 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 overheids-interventie, 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 intervensiëren bij grote, onvoorziene externe effecten of schrijnende ongelijke uitkomsten van het marktproces. Private eigendomsrechten zijn daarom altijd begrensd. Private eigenaren kennen niet alleen plichten, ze dragen ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid. 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 alleen 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 regelmatig terugkerende ophef rondom de salarissen van bestuurders in de private sector en van Zelfstandige Bestuursorganen (zbo) illustreert dit. Gaan bestuurders te ver in het zichzelf toekennen van hoge salarissen, dan roepen zij het risico van politieke interventie over zich af. 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 zouden moeten vergroten, kunnen op korte termijn de geloofwaardigheid juist aantasten. Deze hervormingen vereisen immers discretionaire interventiebevoegdheden. Deze bevoegdheden staan op gespannen voet met zelf-

binding van diezelfde overheid. Immers, alleen met effectieve zelfbinding zijn de prikkels geloofwaardig. Daarom zijn transitieproblemen zo moeilijk. Naarmate de overheid een langere reputatie heeft van non-interventie kan zij makkelijker bij wijze van uitzondering ingrijpen in extreme gevallen, zonder haar reputatie voor non-interventie te schaden; iedereen weet immers dat het slechts om een uitzondering gaat. Direct na een privatisering is het voor de overheid daarentegen juist moeilijk om in te grijpen; het verwachtingspatroon van non-interventie wordt hiermee al snel in de waagschaal gesteld.

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 overheidsprikkelers.

De recente discussie rond de woningcorporaties is een ander voorbeeld. Deze beschikken over een omvangrijk vermogen, zonder dat de eigendomsrechten goed zijn gedefinieerd. Het is vermogen 'in de dode hand': er is geen natuurlijke persoon die eigenaar is van het vermogen. De rol van kapitaalverschaffer is dus niet ingevuld. Bestuurders van corporaties gaan zich zonder sterke tegenmacht dan snel gedragen alsof het hun vermogen is. Bovendien is hun doelstelling onduidelijk: hun maatschappelijke rol is op zijn minst multi-interpretabel. Moeten zij: (i) zich ondernemend opstellen? (ii) goed op centen passen? (iii) de huren laag houden? of (iv) investeren in veertig probleemwijken? Het zijn vier verschillende doelstellingen, die ook verschillende vormen van beleid vragen. Het gevolg is dat deze organisaties te maken hebben met zowel een onduidelijke doelstelling als een zachte budgetrestrictie: niemand weet wanneer een corporatie het goed doet, en verliezen kunnen altijd worden afgedekt door verkoop van een deel van het bezit. Dat holt de prikkels uit om doelmatig met het vermogen om te gaan.

Een mogelijke langetermijnoplossing is de corporaties om te zetten in nv's en de aandelen te verkopen aan externe partijen. Het maatschappelijk vermogen dat daardoor vrijkomt, kan worden gebruikt om de sociale doelstelling van betaalbaar wonen voor de lagere inkomens vorm te geven via huursubsidies. De externe aandeelhouders zouden als vermogensverschaffers de rol van waakhond voor het management kunnen vervullen, waardoor het management meer wordt afgerekend op de doelmatige aanwending van het vermogen. Een dergelijke operatie staat echter op gespannen voet met de huidige private eigendomsrechten van corporaties.

Een ander voorbeeld betreft de hervormingen in de ziektekostenverzekering en de zorg. In het nieuwe stelsel concurreren private verzekeraars op de verzekeringsmarkt om klanten. De gedachte achter dit stelsel is dat verzekeraars die op de zorginkoopmarkt goede en goedkope zorg contracteren, op de verzekeringsmarkt een streepje voor hebben, omdat ze een betere polis kunnen aanbieden. Het leeuwendeel van zorg wordt echter nog via een systeem van nacalculatie vergoed aan de verzekeraars.<sup>7</sup> Het gevolg is dat verzekeraars slechts beperkt belang hebben om te investeren in de deskundigheid om goed te onderhandelen bij de inkoop van zorg, want die investering levert toch geen concurrentievoordeel op. De overheid heeft weliswaar beloofd dat het aandeel van de zorginkoop waarvoor verzekeraars zelf risicodragend zijn, snel omhoog zal gaan, maar daar komt tot op heden nog niet veel van terecht. De kosten van het niet langer nacalculeren zijn namelijk al op korte termijn zichtbaar: sommige ziekenhuizen komen tekort en worden bedreigd met faillissement, terwijl andere ziekenhuizen juist teveel krijgen en dus bulken van het geld. De baten van grotere eigen verantwoordelijkheid, en dus een beter kostenbewustzijn, worden echter pas op wat langere termijn duidelijk. Verzekeraars anticiperen op een weifelende overheid en stellen daarom investeringen in deskundigheid uit, waardoor de voordelen van het nieuwe systeem nog onvoldoende worden geogst. Dit maakt het voor de overheid weer moeilijker om de ingezette hervormingen te voltooien.

EEN ANALOOG VOORBEELD:

DECENTRALISATIE EN SUBSIDIARITEIT BINNEN DE OVERHEID

De discussie over subsidiariteit en decentralisatie van bevoegdheden binnen de overheid vertoont een grote overeenkomst met die over priva-

*De discussie over subsidiariteit en decentralisatie van bevoegdheden binnen de overheid vertoont een grote overeenkomst met die over privatisering*

tisering. Privatisering is een — al dan niet geloofwaardige — belofte van de overheid om niet te intervensiëren in de beslissingen van het geprivatiseerde bedrijf. Decentralisatie beoogt hetzelfde, maar nu niet voor een bedrijf, maar voor een lagere overheid. Het principe van subsidiariteit impliceert dat beslissingen op dat laagste niveau genomen moeten worden, waarop alle,

of in ieder geval de meeste publieke belangen worden meegewogen. Dit principe bevordert de doelmatigheid van de overheid, omdat besluiten zo

veel mogelijk worden genomen door de direct belanghebbenden. Voor de meeste beslissingen over investeringen in de fysieke infrastructuur is een gemeente of de regio vanuit dat gezichtspunt het adequate schaalniveau.

Dit uitgangspunt is strijdig met rijksbeleid dat middelen ter beschikking stelt om veel lokale infrastructuur te bekostigen, zoals het grotestedenbeleid, sleutelprojecten en de aanpak van probleemwijken. Zolang echter iedereen verwacht dat het rijk dergelijke middelen linksom of rechtsom ter beschikking zal stellen, is dit rijksbeleid moeilijk af te schaffen. Immers, de lagere overheden wachten met investeren tot het rijk middelen ter beschikking heeft gesteld. Zij zien namelijk aankomen dat het rijk niet meer over de brug komt als de investeringen al zijn gedaan door de betreffende lagere overheid zelf. En omdat de investeringen daardoor niet tot stand komen, wordt de politieke druk op het rijk groter om dergelijke geldstromen niet te laten opdrogen.

#### CONCLUSIE

De beleidsaanbevelingen uit de voorafgaande analyse kunnen in twee zegswijzen worden samengevat: 'Bezint eer ge begint' en zodra een privatisering in gang is gezet, geldt: 'Voltooit wat is ontplooid'. De eerste zegswijze is gericht aan overijverige economen die bij alles direct 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 bijvoorbeeld bij de NS en de bedrijfsverenigingen in de sociale zekerheid geresulteerd in een 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 deze sectoren staat de overheid voor de uitdaging haar geloofwaardigheid te herwinnen.

Dit is een geactualiseerde versie van het artikel getiteld: 'Privatisering of de kunst van het loslaten' dat in 2004 verschenen is in *Economisch Statistische Berichten* (4424), blz. 28-31.

#### Noten

- 1 Zie A. Shleifer, 1998, State versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives*, 12, blz. 133-150.
- 2 Zie C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, 2005, *De cirkel van goede*

*intenties – De economie van het publieke belang*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

- 3 Zie voor een overzicht: CPB, Eerste ervaringen met stelselherziening zorg, *Centraal Economisch Plan 2007*, blz. 140-154.