



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Privatiseringsbeleid

Harten-de Heer, W. van; Oonk, J.

Citation

Harten-de Heer, W. van, & Oonk, J. (1993). Privatiseringsbeleid. *Bestuurskundige Berichten*, 8(2), 4-5.
Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233657>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233657>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het privatiseringsbeleid in Nederland nader bezien. In dit artikel wordt op motieven voor privatiseren ingegaan. Verder wordt specifiek gekeken naar de motieven die van belang zijn bij de privatisering van de Luchtverkeersbeveiliging en de Verzekeringskamer.

Willy de Heer en Jeanet Oonk

Een idee uit de maatschappij of een overheidsorganisatie leidt vaak tot vorming van een bepaald beleid gedurende een (groot) aantal jaren. Zo ook ontstond er eind zeventig en begin jaren tachtig het privatiseringsbeleid. Men komt zowel in het buitenland als in Nederland tot de conclusie dat de „verzorgingsstaat” in de toenmalige vorm onbetaalbaar is. Het idee dat de „markt” efficiënter functioneert ontstaat. Privatisering wordt in eerste instantie beschouwd als een methode om door middel van reorganisatie van het openbaar bestuur aan de eisen tegemoet te komen die de hedendaagse maatschappij aan de overheid stelt. Daarom wordt privatisering uitgeroepen tot een van de „grote operaties” van het eerste kabinet Lubbers (in 1982). De eerste twee kabinetten Lubbers hebben de aanzet gegeven tot een groot aantal privatiseringsprojecten. Het derde kabinet Lubbers ziet privatiseren niet meer als een heilig fenomeen dat de oplossing moet brengen. In lang niet alle gevallen blijkt privatiseren ideaal te zijn. En of de markt werkelijk efficiënter is, is niet echt aan te geven.

Motieven

De overheid bezint zich op haar kerntaken. De vraag is nu welke overheidsstaken voor privatisering in aanmerking komen: waar ligt de grens bij privatisering? Een aantal vragen komt dan naar boven borrelen, bij-

Privatiseringsbeleid

voorbeeld de vraag naar de motieven van privatiseren. Een vijftal motieven wordt steeds aangehaald.

Als eerste kan het *bestuurlijk* motief genoemd worden. Een kleinere overheid zou door privatisering van uitvoerende taken leiden tot ontlasting van de politieke top en een afslanking van het overheidsapparaat. Hierdoor zou de beheersbaarheid en bestuurbaarheid van de overheidsorganisatie toenemen. Dit motief klinkt logisch, maar de praktijk pakt vaak anders uit. In vele gevallen blijkt de minister al vóór de privatisering weinig bemoeienis te hebben met de te privatiseren dienst en is er dus van ontlasting geen sprake.

Afstoting van overheidsstaken en diensten draagt bij tot *budgettaire* besparingen van de overheid. Doordat er slechts in een beperkt aantal gevallen daadwerkelijk budgettaire besparingen optreden, verliest dit motief grotendeels zijn geldigheid. De privatisering van de kantinediensten van de overheid is bijvoorbeeld meer een budgettaire truc dan een daadwerkelijke besparing.

Veel belang wordt gehecht aan de *micro-economische* mythe dat door privatiseren het prijsmechanisme van de markt wordt versterkt en dat dit de efficiëntie van de produktie van goederen en diensten bevordert. Een van de noodzakelijke voorwaarden die voor het bereiken van dit effect is de (potentiële) concurrentiepositie van de te privatiseren organisatie. Denk bijvoorbeeld eens aan de PTT na de privatisering. Is de klant nu zoveel goedkoper af? Nee, de abonnementen zijn alleen maar duurder geworden. Vele overheidsorganisaties vervullen een unieke taak of dienst en dit „technisch” monopolie wordt door alléén te privatiseren niet doorbroken. Men kan zich dan ook afgevraagd of

bij „technische” monopolies privatiseren wel zo wenselijk is.

Door overdracht aan taken naar de private sector zou de draagkracht van de economie versterkt worden. Toenemende efficiëntie en innovatie (technische vernieuwing) zou de economische groei bevorderen en de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven verbeteren. Dit argument wordt ook wel het *macro-economisch* motief genoemd. Voor vele privatiseringsprojecten geldt echter, dat de projecten van tamelijk geringe omvang zijn en het is dan ook maar de vraag of privatisering hiervan voor de gehele economie van belang zal zijn.

Een motief wat steeds vaker bij privatiseringsoperaties wordt aangevoerd, is het *organisatie- en managementmotief*. Vanwege groter flexibiliteit in de omvang van het programma en in het personeelsbeleid, zal het management van de organisatie verbeteren. Meer autonomie zal leiden tot meer flexibiliteit en doelmatigheid, een slagvaardiger optreden van de organisatie wordt hierdoor mogelijk. De te privatiseren organisatie ontsnapt op deze wijze aan de vele bureaucratische regelgevingen.

Luchtverkeersbeveiliging

Dat het raar kan lopen blijkt uit een paar voorbeelden. Een daarvan is de Luchtverkeersbeveiliging. Deze dienst viel tot voor kort onder het Directoraat-Generaal Rijksluchtvaartdienst, wat weer een onderdeel van het Ministerie van Verkeer en

Is de PTT-klant na de privatisering zoveel goedkoper af?

Waterstaat is. Sinds januari 1993 is de Luchtverkeersbeveiliging een zelfstandig bestuursorgaan.

De luchtverkeersleiding zorgt ervoor dat vliegtuigen niet met elkaar of met andere voorwerpen in botsing komen. Dit wordt door de Nederlandse Luchtverkeersleiding geregeld tot een hoogte van 30.000 voet. Daarboven wordt de controle overgenomen door Eurocontrol. In 1985 heeft deze tweedeling geleid tot „sick-out” acties van de Nederlandse Luchtverkeersleiding. Ze vonden dat ze te weinig verdienen, vooral in vergelijking met hun Eurocontrol collega's. De arbitragecommissie Albeda (voor ambtenaren-geschillen) bemiddelde in het conflict en stelde voor de Luchtverkeersbeveiliging indien mogelijk over te dragen aan Eurocontrol en anders te privatiseren. Overdragen aan Eurocontrol bleek niet mogelijk en daarop besloot men de gehele dienst te privatiseren.

In januari 1993 is het dan zover. De dienst is geprivatiseerd, maar het hoofdmotief waar alles mee begonnen is, is naar de achtergrond verschoven. Had de dienst eigenlijk nog wel geprivatiseerd dienen te worden? In de loop van de jaren is er wel een aantal motieven bijgekomen, zoals het bestuurlijke motief en het organisatie- of managementmotief. Behalve het feit dat een groot vraagteken gezet kan worden bij de geldigheid van deze motieven, is het ook niet het basismotief geweest om te gaan privatiseren.

De Verzekeringskamer

De Verzekeringskamer is een organisatie die is belast met het toezicht op de verzekeringsmaatschappijen, de pensioen- en de spaarfondsen in Nederland. Zij beschermt het collectieve belang van verzekerden door het houden van toezicht op de soliditeit van de instellingen. De Verzekeringskamer vervult dus een uitvoerende overheidstaak, die is gebaseerd op verschillende wetten, zoals de Wet Toezicht Verzekeringsbedrijf. De Verzekeringskamer heeft bij haar oprichting in 1923 de juridische vorm van zelfstandig bestuursorgaan gekregen. Een gevolg hiervan is dat de minister betrekkelijk weinig mogelijkheden heeft om het bestuursorgaan te beïnvloeden.

Per 1 september 1992 is de Verzekeringskamer geprivatiseerd. Uit de Kamerstukken blijkt, dat aan de keuze deze organisatie te privatiseren in het bijzonder de budgettaire, macro-economische en organisatie- en managementmotieven ten grondslag liggen, naast de politieke wil die ten grondslag ligt aan het gehele privatiseringsbeleid van de overheid. In hoeverre zijn deze in de Kamerstukken genoemde motieven ook terecht? Het budgettaire motief vervult in het geval van de Verzekeringskamer een symbolische functie. De overheid „speelt” bij de privatisering financieel quite. Het heeft de overheid geen geld gekost, maar ook niets opgeleverd. Vóór de privatisering kwam de

Verzekeringskamer wel voor op de begroting van het Ministerie van Financiën, maar werd zij niet uit de algemene middelen gefinancierd. De kosten van de Kamer worden (ook voor de privatisering) door de onder toezicht staande instellingen betaald. Ook het macro-economische motief kan in het geval van de Verzekeringskamer geen rol spelen. Uit de uitvoerende functie van de Kamer vloeit voort, dat een concurrentiepositie onmogelijk te verwezenlijken is. Van een bevordering van de economische groei door privatiseren alleen, kan in dit geval geen sprake zijn.

Het organisatie- en managementmotief speelt daarentegen wel een grote rol in de overweging de Verzekeringskamer te privatiseren. Zij kampt namelijk met een tekort aan personeel vanwege de gebrekkige betaling die voortvloeit uit het feit, dat de Verzekeringskamer valt onder het arbeidsvoorwaardenbeleid van ambtenaren. Door de privatisering kan meer geld worden besteed aan het personeelsbeleid, waardoor de Verzekeringskamer in staat is deskundig personeel aan te trekken. Hierdoor wordt een flexibeler en efficiënter functioneren mogelijk.

Conclusie

Uit de behandelde praktijkvoorbeelden valt af te leiden, dat de overheid vaak vele argumenten aanvoert om haar in wezen politieke keuze te rechtvaardigen.

