WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking

Bart Stellinga

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking

De serie Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de wrr (www.wrr.nl).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Lange Vijverberg 4-5
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website www.wrr.nl

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking

Bart Stellinga

Amsterdam University Press, Amsterdam 2012

Omslagontwerp en vormgeving binnenwerk: Studio Daniëls, Den Haag

ISBN 978 90 8964 514 2
E-ISBN 978 90 4851 840 1 (pdf)
E-ISBN 978 90 4851 841 8 (ePub)
NUR 754 / 759

© WRR / Amsterdam University Press, Den Haag / Amsterdam 2012

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jº het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

INHOUDSOPGAVE

Ten geleide		**7**
1	**Inleiding**	**9**
1.1	Probleemstelling	10
1.2	Afbakening van begrippen en de studie	10
1.3	De strekking van het betoog	13
2	**Ontwikkelingen in (denkbeelden over) economie, overheid en samenleving**	**15**
2.1	Veranderingen in economie, overheid en samenleving	15
2.2	Invloedrijke ideeën	20
3	**De jaren tachtig**	**29**
3.1	Beleid van Lubbers I (1982-1986)	29
3.2	Beleid van Lubbers II (1986-1989)	34
3.3	Overkoepelend beeld van de jaren tachtig	36
4	**De jaren negentig**	**39**
4.1	Beleid van Lubbers III (1989-1994)	40
4.2	Beleid van Kok I (1994-1998)	45
4.3	Beleid van Kok II (1998-2002)	51
4.4	Overkoepelend beeld van de jaren negentig	59
5	**De jaren tweeduizend**	**61**
5.1	Beleid van Balkenende I-III (2002-2007)	62
5.2	Beleid van Balkenende IV (2007-2010)	70
5.3	Beleid van Rutte (2010-2012)	75
5.4	Overkoepelend beeld van de jaren tweeduizend	76
6	**Conclusie**	**79**
6.1	Veranderende omstandigheden	79
6.2	Ideeën die (ver)leiden	81
6.3	Beleidsdenken en beleidsveranderingen	83
6.4	Discussies over beleid	85
6.5	Veranderingen in markt, samenleving en overheid	89
Noten		**93**
Bibliografie		**95**

TEN GELEIDE

De voorliggende studie is op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten (POC) van de Eerste Kamer der Staten-Generaal uitgevoerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

De POC verzocht de WRR in oktober 2011 een achtergrondstudie te maken over de ontwikkelingen van het Nederlandse beleid en beleidsdenken in de afgelopen drie decennia op het gebied van privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten. De studie is uitgevoerd door B.J.P. Stellinga MA MSc, onder begeleiding van dr. W. Asbeek Brusse en prof. dr. ir. G.H. de Vries en is verricht in de context van het WRR-project *Markt, staat en samenleving* (cf. p. 13).

Een eerdere versie van deze studie is in januari 2012 aan de POC opgeleverd. Het project *Markt, staat en samenleving* heeft in april 2012 uitgemond in het advies aan de regering *Publieke zaken in de marktsamenleving* (WRR-rapport 87).

De auteur wenst de volgende personen (allen werkzaam bij de WRR) te bedanken voor hun commentaar op eerdere versies van deze tekst: dr. H.O. Dijstelbloem, drs. J.W. Holtslag, prof.dr. J.A. Knottnerus, prof.dr. P.A.H. van Lieshout, F.B. Moes MA, drs. E.K. Schrijvers, dr. R.C.P.M. Went en prof.dr. P. Winsemius.

1 INLEIDING

De maatschappelijke en economische veranderingen die zich in de laatste decennia hebben voltrokken worden regelmatig getypeerd als 'meer markt en minder overheid'. Deze typering, hoewel op het eerste gezicht terecht, laat buiten beschouwing dat veeleer sprake is van *meer* (en een *andere*) markt, een *andere* overheid en, niet te vergeten, een *andere* samenleving. Bovendien zijn markt, overheid en samenleving in een andere verhouding tot elkaar komen te staan, waarbij partijen nieuwe rollen kregen toebedeeld, nieuwe taken moesten verrichten en verantwoordingsmechanismen anders werden verdeeld. Hoewel het bij veel van deze veranderingen gaat om 'autonome ontwikkelingen', heeft veranderend overheidsbeleid op het gebied van marktwerking, privatisering en verzelfstandiging zeker bijgedragen aan deze ontwikkelingen.

Het marktwerkings-, privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid kwam in de jaren tachtig tot stand tegen de achtergrond van problemen en ontwikkelingen in de economie, de samenleving en de overheid. De problemen waar de overheid mee kampte (begrotingstekorten en een oplopende staatsschuld) waren een acute reden om te streven naar een andere (veelal een kleinere) rol voor de overheid. Maar er waren veel andere redenen voor hervormingen: de mondialisering van de economie, de europeanisering van beleid, de differentiatie van de samenleving; deze en andere ontwikkelingen speelden een belangrijke rol bij de ontwikkeling van het nieuwe overheidsbeleid op het gebied van verzelfstandiging, marktwerking en privatisering. Zoals de Sociaal-Economische Raad (SER) (2010: 131) terecht stelt, was hierbij sprake van "een complex van externe factoren, ideeën, instituties, belangen en padafhankelijkheden die de keuzes van beleidsmakers en politici mede hebben bepaald".

Maar onmiskenbaar veranderde ook het perspectief op de markt en op marktmechanismen en de waardering er voor. Vanaf de jaren zeventig werden markten steeds vaker gepresenteerd als middel bij uitstek om welvaart voor velen te creëren. De val van de Berlijnse Muur in 1989 en de teloorgang van socialistische planeconomieën begin jaren negentig droegen bij aan een breed gedragen acceptatie van de voordelen van marktmechanismen. Economische en bestuurskundige denkkaders die grofweg een herwaardering van de markt en een 'afwaardering van de overheid' als boodschap uitdroegen vormden een belangrijke inspiratiebron voor de richting van beleidswijzigingen.

1.1 PROBLEEMSTELLING

In deze studie wordt gedetailleerd ingegaan op het beleidsdenken dat de afgelopen dertig jaar op rijksniveau het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid heeft geïnformeerd. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan het beleidsdenken op het gebied van marktwerking, omdat het beleid op het gebied van marktwerking en privatisering in de loop der jaren steeds meer verweven is geraakt. De vraag die hierbij centraal staat is de volgende:

> *Hoe heeft het beleidsdenken over privatisering, marktwerking en verzelfstandiging op rijksniveau zich in de afgelopen dertig jaar in Nederland ontwikkeld?*

Deze vraag zal worden beantwoord aan de hand van een aantal deelvragen.

1 Tegen de achtergrond van welke ontwikkelingen in de economie, samenleving en overheid kwam het rijksoverheidsbeleid gericht op privatisering, marktwerking en verzelfstandiging tot stand?
2 Welke achterliggende denkkaders vormden inspiratiebronnen voor het beleidsdenken op rijksniveau?
3 Hoe werd op rijksniveau gedacht over privatisering, marktwerking en verzelfstandiging en hoe ontwikkelde zich dit in de loop der jaren?
4 Welke beleidsmaatregelen zijn doorgevoerd en in hoeverre beïnvloedden de ontwikkelingen in beleidsdenken de vormgeving van beleid?

De deelvragen 1 en 2 worden behandeld in hoofdstuk 2. De deelvragen 3 en 4 zullen historisch worden behandeld, waarbij achtereenvolgens de jaren tachtig (hoofdstuk 3), de jaren negentig (hoofdstuk 4) en de jaren tweeduizend (hoofdstuk 5) worden behandeld (in de volgende paragraaf wordt deze driedeling beargumenteerd). Hoofdstuk 6 bevat een samenvatting van deze bevindingen en een overkoepelende conclusie.

De rest van dit eerste hoofdstuk bevat een begripsbepaling, een afbakening van de studie, een verantwoording van de gehanteerde methodologie (paragraaf 1.2) en een korte indicatie van de strekking van het betoog (paragraaf 1.3).

1.2 AFBAKENING VAN BEGRIPPEN EN DE STUDIE

In deze studie staan de begrippen privatisering, verzelfstandiging en marktwerking centraal. Deze begrippen hebben geen eenduidige betekenis, en zijn door de jaren heen ook nog wel eens van betekenis veranderd. Een nadere begripsbepaling is derhalve op zijn plaats.

1.2.1 AFBAKENING VAN BEGRIPPEN

Privatisering had in de jaren tachtig een ruime betekenis: het omvatte zowel (1) het *uitbesteden* van productie of dienstverlening aan private partijen; (2) het *afstoten* van staatseigendom; en (3) het *verzelfstandigen* van overheidsdiensten (Sylvester 2000: 64). In de loop van de jaren negentig kreeg het een specifiekere betekenis: de verkoop van publiek eigendom aan private partijen. Deze definitie zal in deze studie worden aangehouden. Voorbeelden van in het oog springende privatiseringen zijn de PTT, DSM, Hoogovens, de Postbank, KLM, de Nederlandse Investeringsbank, Nozema, PinkRoccade, de Staatsdrukkerij en Uitgeverij (Sdu), NUON en Essent.[1]

Verzelfstandiging was zoals gezegd in de jaren tachtig een subcategorie van privatisering. In de jaren negentig werd dit een zelfstandig begrip, en verwees het naar de toedeling van de uitvoering van publieke taken aan een relatief zelfstandige organisatie die op een grotere afstand van politieke sturing deze taken verricht. Deze definitie wordt in deze studie gehanteerd. Er kan hierbij onderscheid gemaakt worden tussen *externe* en *interne* verzelfstandiging. Bij externe verzelfstandiging valt het handelen van de verzelfstandigde organisatie niet meer onder ministeriële verantwoordelijkheid. In deze studie gaat het hierbij om de oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), de oprichting van een Rechtspersoon met een Wettelijke Taak (RWT), of de oprichting van een staatsdeelneming.[2] Bij interne verzelfstandiging gaat het om de oprichting van een agentschap (ook wel een baten-lastendienst genoemd): een overheidsdienst die onder ministeriële verantwoordelijkheid blijft vallen en onderdeel van een ministerie blijft, maar een grotere vrijheid heeft bij het uitvoeren van de publieke taak dan andere onderdelen van het ministerie. Voorbeelden van verzelfstandigde organisaties zijn de Nederlandse Spoorwegen (NS), Staatsbosbeheer, het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV).

Marktwerking bevorderen impliceert grofweg het stimuleren van concurrentie tussen marktpartijen om de gunst van de consument. Beleid gericht op het bevorderen van marktwerking kan zich allereerst richten op de aanbodzijde. Hierbij kan het gaan om het introduceren van concurrentie *op* de markt, door middel van het slechten van barrières voor nieuwe toetreders tot de markt (*liberalisering*) in combinatie met versterkt *mededingingstoezicht*. Ook kan het gaan om concurrentie *om* de markt, door middel van veilingen, aanbestedingen en concessieverlening. Ten tweede kan het zich richten op de vraagzijde, door consumenten in staat te stellen om de 'tucht van de markt' uit te oefenen (bijvoorbeeld door middel van vouchers, budgetverantwoordelijkheid, het verlagen van overstapkosten of het voorzien van

informatie over producten of marktpartijen). Ten derde kan het zich richten op prijsvorming, bijvoorbeeld door prijzen vrij te geven (ministerie van Economische Zaken 2008: 11). Marktwerkingsbeleid kan daarbij ook verdergaande maatregelen impliceren, zoals het *ontvlechten* van productieketens (bijvoorbeeld het scheiden van de exploitatie van de spoorinfrastructuur en van de vervoersdienst) en het introduceren van concurrentie in verschillende schakels van zulke ketens.

Privatiserings-, verzelfstandigings- en marktwerkingsbeleid kunnen in de praktijk worden gecombineerd en zijn ook niet altijd even duidelijk van elkaar te onderscheiden. Zo worden overheidsorganisaties soms eerst verzelfstandigd om vervolgens te kunnen worden geprivatiseerd. Ook kan het privatiseren van een overheidsorganisatie onderdeel zijn van beleid om marktwerking te stimuleren, of wordt een organisatie pas geprivatiseerd op het moment dat er afdoende marktwerking is (om private monopolies te voorkomen). Ook kunnen zelfstandige toezichthouders in het leven worden geroepen om toezicht te houden op de markt.

1.2.2 AFBAKENING VAN DE STUDIE

In deze studie wordt primair gekeken naar het beleidsdenken in Nederland over privatisering, verzelfstandiging en marktwerking op rijksniveau. Hierbij gaat het om de ideeën, theorieën, modellen, veronderstellingen en aannames die door een groep relevante beleidsmakers (bewindslieden en hoge ambtenaren) werd gedeeld. Daarbij hoeft het natuurlijk niet zo te zijn dat alle beleidsmakers er exact dezelfde ideeën op na hielden, maar gaat het om grofweg de gemene deler van denkbeelden zoals blijkt uit bijvoorbeeld beleidsnota's (zie hieronder voor de gehanteerde methodologie).

Hoewel het in deze studie met name gaat om het beleidsdenken op rijksniveau, zal ook gekeken worden naar de beleidsmaatregelen die genomen zijn. Beleidsdenken en beleidspraktijk zijn natuurlijk lastig van elkaar te onderscheiden, zoals ook de relatie tussen beide moeilijk is vast te stellen. In deze studie wordt aangenomen dat het beleidsdenken op rijksniveau een belangrijke impact heeft op het vaststellen van redenen om beleid te herzien en op de wenselijke richting van deze beleidswijzigingen, maar dat dit zeker niet allesbepalend is voor de resulterende beleidspraktijk. Het beleidsdenken is ook zeker niet statisch maar in continue ontwikkeling. Kortom, er is sprake van een dynamische en complexe interactie tussen beleidsdenken en beleidspraktijk.

Deze studie bestudeert drie decennia privatisering, verzelfstandiging en marktwerking. De behandeling hiervan zal per decennium gebeuren, en deze decennia worden onderverdeeld in kabinetsperiodes. Het startpunt is de jaren tachtig, omdat dit al-

gemeen als omslagpunt wordt gezien in het Nederlandse naoorlogse (economische) beleid. De economische crisis van de jaren zeventig initieerde in de jaren tachtig een zoektocht naar nieuwe verhoudingen tussen markt, overheid en samenleving, en naar een andere rol van de overheid in de samenleving, wat een groot effect heeft gehad op het Nederlandse beleid. De keuze voor een onderverdeling in drie decennia is grotendeels pragmatisch, maar er zijn wel degelijk ook *typeringen* te geven van deze periodes wat betreft de denkkaders op het gebied van privatisering, verzelfstandiging en marktwerking. In de jaren tachtig werd het afstoten van staatseigendom als aantrekkelijke beleidsoptie gepresenteerd. In de jaren negentig kwamen daarnaast verzelfstandiging en marktwerking sterk op als wenselijke beleidsopties. Het jaar 2000 geldt algemeen als omslagpunt in het politiek enthousiasme over privatisering en marktwerking. Omdat een nieuw kabinet vaak ook nieuwe beleidsvoornemens heeft en wellicht andere denkkaders hanteert, is gekozen voor een nadere onderverdeling in kabinetsperiodes, hoewel het vanzelf spreekt dat een nieuw kabinet het beleidsdenken op rijksniveau niet volledig kan (of wil) veranderen.

Om de ontwikkelingen in het beleidsdenken te achterhalen zijn beleidsnota's en verslagen van debatten in het parlement bestudeerd. Dit heeft als evident nadeel dat niet alle achterliggende veronderstellingen en motieven van de relevante beleidsmakers in beeld komen. Om deze tekortkoming zo goed als mogelijk te ondervangen is tevens gebruikgemaakt van secundaire wetenschappelijke literatuur en analyses in de pers om de bevindingen te toetsen. Daarnaast is gebruikgemaakt van de kennis die is opgedaan tijdens de uitvoering van het project *Markt, staat en samenleving* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, waarvoor ook diverse experts zijn geraadpleegd (cf. WRR 2012). Wegens de beperkte tijd beschikbaar voor de uitvoering van dit onderzoek is geen gebruikgemaakt van additionele interviews.

1.3 DE STREKKING VAN HET BETOOG

In deze studie wordt beargumenteerd dat het beleidsdenken en het beleid op het gebied van privatisering en verzelfstandiging kan worden getypeerd als pragmatisch optimistisch. Pragmatisch, omdat beleid vaak stapsgewijs werd ingevoerd, veelal in reactie op, of anticipatie van, ontwikkelingen in de economie en de samenleving en problemen waar de overheid zelf mee werd geconfronteerd. Optimistisch, omdat sprake was van een zeer groot vertrouwen in de validiteit van de denkkaders, een erg sterke overtuiging dat beleidswijzigingen, mits adequaat doorgevoerd, uiteindelijk betrekkelijk onproblematisch tot een gewenste eindsituatie zouden leiden. Dit ondanks het feit dat deze denkkaders lange tijd niet echt onderbouwd waren met empirisch bewijs.

Er was sprake van een 'aanhoudend pragmatisme': de stapsgewijs doorgevoerde, en vaak op maatschappelijke en economische ontwikkelingen inspelende beleidswijzigingen hebben cumulatief het effect gehad dat er zich ingrijpende veranderingen hebben voorgedaan in de markt, de overheid en de samenleving. Er werd niet significant afgeweken van het ingeslagen pad van verzelfstandigen, privatiseren en liberaliseren, en het optimisme over de gevolgen en de positieve effecten die zouden worden bereikt als het doel eenmaal bereikt was, was groot. De theoretische veronderstellingen die hieraan ten grondslag lagen, over de effecten van verzelfstandiging en privatisering, speelden hierbij een belangrijke rol. Als de beleidspraktijk anders uitpakte dan de beloftes van de theorie, werd dit doorgaans geweten aan het slordig in de praktijk brengen van de theorie, niet zozeer aan de theorie zelf. Pas rond medio jaren tweeduizend werd meer openlijk getwijfeld aan de theoretische veronderstellingen van het beleid. Het huidige beleidsdenken over verzelfstandiging, marktwerking en privatisering wordt gekenmerkt door grote onzekerheid over zowel de *mogelijkheid* om beleidsoperaties adequaat vorm te geven, als over de *effecten* die deze beleidsoperaties zullen hebben (cf. hoofdstukken 5 en 6).

Ondertussen is in de afgelopen dertig jaar, mede vanwege het privatiserings-, marktwerkings- en verzelfstandigingsbeleid, sprake geweest van een ingrijpende wijziging in de verhouding markt, overheid en samenleving en een significante transformatie van deze drie domeinen: *andere* markt, *andere* overheid, *andere* samenleving (cf. WRR 2012).

2 ONTWIKKELINGEN IN (DENKBEELDEN OVER) ECONOMIE, OVERHEID EN SAMENLEVING

Het privatiserings-, marktwerkings- en verzelfstandigingsbeleid kwam tot stand tegen de achtergrond van een aantal problemen en ontwikkelingen in de economie, de overheid en de samenleving. Deze ontwikkelingen zullen in vogelvlucht worden beschreven in paragraaf 2.1. Ze maakten vanaf de jaren zeventig duidelijk dat overheid, markt en samenleving ingrijpend aan het veranderen waren en in nieuwe relaties tot elkaar kwamen te staan. Vanaf die periode begon ook een zoektocht naar de manier waarop die nieuwe verhoudingen vorm moesten krijgen en welke rol de Nederlandse overheid hierbij nog zou kunnen spelen. Bij deze zoektocht werd met name geput uit relevante nieuwe denkbeelden uit de economische en bestuurskundige theorie. Deze ideeën worden beschreven in paragraaf 2.2.

Het is overigens onmogelijk om in dit korte overzicht recht te doen aan alle nuances van de ontwikkelingen in overheid, markt en samenleving en in het economische en bestuurskundige denken: het doel is hier een korte typering te geven van de veranderingen in de (ideeën over) markt, overheid en samenleving en de verhouding daartussen die zich vanaf de jaren zeventig aandienden.

2.1 VERANDERINGEN IN ECONOMIE, OVERHEID EN SAMENLEVING

2.1.1 PROBLEMEN EN ONTWIKKELINGEN IN DE ECONOMIE

In de loop van de jaren zeventig kwam er een einde aan de economisch voorspoedige decennia na de Tweede Wereldoorlog. Na twee oliecrises stond de Nederlandse economie, net als veel andere economieën, er begin jaren tachtig niet goed voor. De economische recessie, die gepaard ging met hoge inflatie (i.e. 'stagflatie'), grote werkloosheid (in 1983 ongeveer 10,7 procent) en grote hoeveelheden faillissementen, zorgden voor een urgentie voor economische hervormingen (Van Zanden 1997).

Vanaf de jaren tachtig werd gesteld dat de Nederlandse economie, in vergelijking met andere landen (bijvoorbeeld de Verenigde Staten en landen in Azië), onder haar kunnen presteerde. Het werd duidelijk dat de economische problemen niet conjunctureel maar structureel van aard waren, en dat ingrijpende beleidswijzigingen nodig waren om de economie te herstructureren. De WRR, met het rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie* (WRR 1980), speelde een belangrijke rol bij

het signaleren van de structurele problemen. Er werd gesteld dat de economische problemen niet primair aan de vraagzijde maar vooral ook aan de aanbodzijde lagen, en dat beleid moest worden gemaakt voor een revitalisering van de Nederlandse economie.

In navolging op het WRR-rapport verenigden overheid, wetenschap en politiek zich in de commissie-Wagner, waar het rapport *Een nieuw industrieel elan* uit voortkwam. De aanbevelingen waren tweeledig. Ten eerste diende het algemeen economisch beleid zich te richten op matiging van de loonkosten – wat in het Akkoord van Wassenaar (1982) werd bekrachtigd – en op bezuinigingen in de collectieve sector (om zo de investeringen ten koste van de consumptieve bestedingen te laten toenemen). Ten tweede leidde het tot een verschuiving in het Nederlandse industriebeleid: van beleid gericht op het opvangen van de ergste schokken van de herstructurering van de Nederlandse economie door verliezers te steunen om werkgelegenheid te behouden of vanwege strategische belangen (*backing losers*), naar beleid gericht op het steunen van toekomstige winnaars (*picking winners*) (WRR 2012: 31).

Vanaf de jaren tachtig werd namelijk duidelijk dat de Nederlandse economie zelf ingrijpend aan het veranderen was. Volgens Van Zanden (1997) kwam er rond de jaren tachtig een einde aan de lange twintigste eeuw (begonnen in 1870) gekenmerkt door het industriële kapitalisme. Die periode werd gekenmerkt door (1) de opkomst van het moderne, industriële grootbedrijf (Fordisme); (2) het ontstaan van de moderne vakbewegingen en de meer centraal aangestuurde regulering van de arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen; en (3) een groeiende rol van de overheid in de samenleving (welvaartsstaat) (cf. Wiardi Beckmanstichting (WBS) 2002: 45). Deze kenmerken kwamen vanaf de jaren zeventig op gespannen voet te staan met ontwikkelingen in de economie. Wat zich ontwikkelde was wat soms wel de 'nieuwe economie' genoemd wordt (Prakke 1997), gekenmerkt door een overgang naar een kennisintensieve diensteneconomie (De Nederlandsche Bank 2005), een intensivering van de internationalisering van de economie en een flexibilisering van arbeidsverhoudingen. Grote bedrijven zagen zich in deze nieuwe context van 'post-Fordisme' gedwongen op zoek te gaan naar nieuwe bedrijfsmodellen, onder andere uitgaande van een kleinere en flexibeler gespecialiseerde organisatie of gediversifieerde productie (Piore en Sabel 1984; Sorge en Streeck 1988; Engelen 2000; WBS 2002). Al deze ontwikkelingen vormden het decor voor de heroriëntatie van de overheid op haar rol in de economie.

De mondialisering van economische bedrijvigheid was derhalve ook een aanleiding voor de Nederlandse overheid voor een heroriëntatie in de verhouding markt, overheid en samenleving, met name door een grotere nadruk op het liberaliseren en dereguleren van verschillende markten. De globalisering van financiële markten

was een zeer pregnante ontwikkeling die mede hierdoor werd gefaciliteerd, met als gevolg een enorme toename in omvang van mondiale kapitaalstromen en een resulterende hechte vervlechting van nationale financiële stelsels (SER 2008: 34). Door de ontwikkeling van containervervoer (Levinson 2006), in combinatie met de liberalisering van handel (Thun 2008) en de uitbreiding van vrijhandelsverdragen voor handel in diensten (Schwartz 2010), raakten markten steeds meer internationaal verweven en versplinterden waardeketens steeds meer over organisaties en locaties. Ontwikkelingen in technologie, in het bijzonder informatie- en communicatietechnologie, speelden hier een belangrijke rol (Dicken 2007).

Door het slechten van barrières raakten markten steeds meer internationaal verweven en nam de concurrentiedruk op Nederlandse ondernemingen toe. Op hetzelfde moment zag het Nederlandse bedrijfsleven kans om zich meer op internationale markten te bewegen. Zo ontstonden nieuwe concurrentieverhoudingen tussen bedrijven en ook spanningen tussen de mondialisering van economische bedrijvigheid en het veelal nationale karakter van regelgeving. Vanuit het bedrijfsleven is dan ook veel invloed uitgegaan om nationale wet- en regelgeving aan de nieuwe omstandigheden aan te passen (Blyth 2002).

Onder invloed van economische mondialisering kwam een sterkere focus te liggen op de 'concurrentiepositie' van Nederland. Er was sprake van een actieve focus van nationale overheden op het aantrekken en stimuleren van economische bedrijvigheid, met als achterliggende doelen werkgelegenheid te behouden of te vergroten en/of de productiviteit van het bedrijfsleven te verhogen. De Nederlandse overheid richtte zich steeds meer op het 'concurrerend houden van Nederland', waardoor bepaald economisch beleid juist wel, en ander beleid juist niet meer werd overwogen. Zo werden loonmatiging, een flexibele arbeidsmarkt, lage administratieve lasten, gunstige belastingtarieven en goede marktwerking vaak naar voren gehaald als belangrijke beleidsopties (cf. SER 2008).

Tijdens de jaren negentig werd nog steeds beargumenteerd dat de Nederlandse economie onder haar kunnen presteerde, al was de situatie flink verbeterd ten opzichte van de jaren tachtig. Er werd gesteld dat het achterblijven van marktwerking de groei van het bruto nationaal product dempte, en dat de Nederlandse economie tot een hogere groei zou kunnen komen als marktwerking en privaat initiatief meer zouden worden gestimuleerd. Deze boodschap was niet alleen in Nederlandse beleidskringen te horen, maar werd ook vanuit internationale organisaties zoals de OESO en het IMF naar Nederland gecommuniceerd. De bevordering van marktwerking, onder andere door sectorale hervormingen en door de introductie van de Mededingingswet (1998), werd vanaf dat moment een beleidsprioriteit.

De verdere integratie van de Europese interne markt voor goederen, diensten, arbeid en kapitaal, die een sterke impuls kreeg met het plan (geformaliseerd in de Europese Akte (1986/7)) voor de voltooiing van de interne Europese markt in 1992, had een groot effect op het (marktwerkings)beleid in Nederland (Kickert 2000). In diverse sectoren moest de overheidsrol veranderen om ruimte te maken voor de ontwikkeling van Europese concurrentie. Officiële Europese richtlijnen, die vanzelfsprekend mede door Nederland zelf waren ontworpen en die ook door Nederland waren geaccepteerd, waren de aanleiding om in de loop van de jaren negentig ordeningsbeleid in de luchtvaart, de telecomsector, de spoorwegen en de energiesector te hervormen. Europese mededingingsregels, maar ook regels over de rol van overheidsinterventies in de markt, hadden hun weerslag op het Nederlandse economische beleid in de jaren negentig. Daarnaast waren er technologische ontwikkelingen die een herordening van bepaalde sectoren mogelijk maakte. Zo maakte technologische vooruitgang marktwerking en privatisering mogelijk in sectoren waar dat eerst onmogelijk leek, met name de netwerksectoren zoals de telecom, post en de energie (WBS 2002). Boot (1997: 8) spreekt in deze context van de afpelling van het natuurlijk monopolie.

2.1.2 PROBLEMEN EN ONTWIKKELINGEN IN DE OVERHEID

Vanwege de economische crisis verkeerde de overheid in de jaren tachtig in een tamelijk benarde situatie. Mede door de hoge werkloosheid waren de overheidsbudgetten in toenemende mate onder druk komen te staan. De collectieve uitgaven als percentage van het bbp waren rond 1980 tot ongekende hoogte gestegen. De overheid werd geconfronteerd met begrotingstekorten en de staatsschuld liep sterk op, van ca. 40% van het bbp in 1975 tot ca. 80% van het bbp medio jaren tachtig.

Niet alleen de financiële positie maar ook het functioneren van de overheid werd gezien als een probleem. Door haar omvang en complexiteit was de rijksoverheid gaan lijden aan een gebrek aan coördinatie en samenhang (WBS 2002): “De verkokering van de overheidsdiensten, het ontbreken van overzicht en controle op de bureaucratie en de uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid [werden] als buitengewoon urgente problemen ervaren” (ibid.: 41). Zeer grote ministeries werden gezien als een belemmering van het goed functioneren van de overheid. De minister kon in deze gevallen moeilijk de verschillende onderdelen van het ministerie goed aansturen, wat leidde tot problemen met het invullen van de ministeriële verantwoordelijkheid.

2.1.3 ONTWIKKELINGEN IN DE SAMENLEVING

Ook ontwikkelingen in de samenleving vormden een motivatie om het overheidsbeleid te herzien. De overheid zag zich in toenemende mate geconfronteerd met een complexere, gedifferentieerde en geïndividualiseerde samenleving. De klassieke, 'hiërarchische manier van sturen' zou niet goed passen bij de 'netwerkachtige samenleving'. Deze maatschappelijke differentiatie, die zich vanaf de jaren zestig en zeventig begon te ontwikkelen, kende een aantal facetten. De macro-economische politiek gericht op welvaartsverhoging leidde tot aan begin jaren zeventig tot een sterke economische groei en daaraan gekoppeld voor veel groepen een grotere financiële zelfstandigheid ten opzichte van hun sociale omgeving (WRR 2002: 91-95). Daarnaast was door ICT-innovaties de toegang tot informatie toegenomen en het gemiddelde onderwijsniveau gestegen, waardoor de kennis van de omgeving was toegenomen en burgers beter dan voorheen in staat bleken zelf actie te ondernemen (Boedeltje 2009). Dit leidde tot een grotere zelfstandigheid van individuen, een toegenomen streven naar meer individuele vrijheid en een grotere nadruk op zelfontplooiing, waarbij men zich trachtte te bevrijden uit traditionele banden van gezin, familie en kerk (Felling 2004).

In de jaren tachtig werd duidelijk dat de voortschrijdende sociale differentiatie zorgde dat uniforme producten en diensten steeds minder aansloten bij de behoeften van burgers en consumenten (WRR 2004; WRR 2012). Maatschappelijke veranderingen zoals ontzuiling, individualisering, een toenemend welvaartspeil (WRR 2004) en een stijgend opleidingsniveau (Boedeltje 2009) zorgden ervoor dat mensen steeds mondiger werden en in toenemende mate weerstand boden aan traditionele, hiërarchische manieren om politiek en bestuur te bedrijven. Burgers en bedrijven bleken steeds meer in staat om beleidsuitvoering tegen te werken en weerstand te bieden aan bestuur. De differentiatie van de samenleving stelde de overheid derhalve voor problemen bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Er ontstond grotere behoefte om overheidsdiensten te hervormen om ze beter te laten aansluiten bij een meer gevarieerde en veranderende vraag (WRR 2004).

Gerelateerd hieraan werd in die tijd ook duidelijk dat de verzorgingsstaat op financiële grenzen stuitte. Demografische ontwikkelingen (daling van het kindertal en de verlenging van de levensduur) werden hiervoor als belangrijke redenen genoemd. Voor de overheid zou dit minder inkomsten betekenen (er zijn minder werkende mensen om premies en belastingen af te dragen) en meer uitgaven aan pensioenen, gezondheidszorg en oudedagsvoorzieningen (WRR 2006: 72-73). Daarnaast bleken sociale zekerheidsarrangementen en stelsels van maatschappelijke dienstverlening niet altijd even goed toegesneden te zijn op bepaalde veranderingen in de samenleving, zoals bijvoorbeeld de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen (ibid.: 73).

2.2 INVLOEDRIJKE IDEEËN

De genoemde problemen en ontwikkelingen in de economie, de overheid en de samenleving zorgden aldus voor een urgentie voor hervormingen. De interpretatie en prioritering van deze problemen, alsook de *richting* van de noodzakelijk geachte hervormingen, werden sterk beïnvloed door nieuwe ideeën over de wenselijke verhouding van markt, overheid en samenleving en de gewenste rol van de overheid in de economie. Voor de denkkaders op rijksniveau op het gebied van privatisering, verzelfstandiging en marktwerking waren met name dominante ideeën uit de economie en bestuurskunde relevant (cf. Van Mierlo 1993; 2001; WBS 2002). De economische ideeën hadden vooral relevantie voor beleidsdenken op het gebied van marktwerking en privatisering. De bestuurskundige ideeën waren vooral voor het verzelfstandigingsdebat van belang.

2.2.1 ECONOMISCHE IDEEËN

In de decennia voor 1980 werden in continentaal Europa markten veelal nog met wantrouwen bezien. Zonder intensieve overheidsbemoeienis zouden markteconomieën instabiel zijn, grootschalige werkloosheid kunnen veroorzaken en maatschappelijke onrechtvaardigheid in stand houden, zo niet bevorderen, zo was een breed gedragen gedachte. De crisis van de jaren dertig lag nog vers in de herinnering. Vanaf de jaren zeventig werden markten echter steeds vaker gepresenteerd als middel bij uitstek om de economische crises te lijf te gaan en om welvaart voor velen te creëren (WRR 2012). Daar kwam bij dat de bestaande instituties en traditionele overheidsingrepen zoals renteverlaging en de verhoging van overheidsuitgaven, gebaseerd op de ideeën van Keynes, geen oplossing leken te bieden voor de economische problemen in de jaren zeventig. Sterker nog, steeds meer mensen begonnen dit beleid te zien als onderdeel van het probleem in plaats van onderdeel van de oplossing (Blyth 2002: 5).

Wat opvalt in de omslag in economisch denken rond de jaren zeventig is dat werd teruggegrepen op het werk van Milton Friedman uit de jaren vijftig (Kuttner 1997). Hij was uitdrager van het zogenaamde monetarisme, waarin werd beargumenteerd dat op de lange termijn overheidsingrepen in de economie het functioneren van markten niet kan verbeteren en waarschijnlijk zelfs zal verslechteren (WBS 2002: 60). Daarnaast kwam in reactie op de meer op de vraagkant georiënteerde keynesiaanse theorie de zogenaamde ‘aanbodseconomische theorie’ op, die benadrukte dat economische groei tot stand komt door aanbodfactoren (kapitaal, arbeid en technologische ontwikkeling). De overheid zou dan ook vooral maatregelen moeten nemen om belemmeringen aan de aanbodkant van de economie weg te nemen.

Ook kreeg rond deze tijd de welvaartseconomische theorie meer draagvlak. Deze theorie stelde dat goede marktwerking tot (Pareto) optimale welvaart leidt, maar dat er nogal wat omstandigheden zijn die ervoor kunnen zorgen dat goede marktwerking niet tot stand komt.[3] De overheid zou dan moeten interveniëren om te zorgen dat marktwerking wel tot stand komt, dan wel te zorgen dat goederen en diensten die niet via de markt worden geleverd alsnog worden geproduceerd. De *public choice*-theorie stelde hiertegenover dat niet moet worden vergeten dat zelfs als duidelijk is wat de overheid zou moeten doen om welvaart te optimaliseren, het geenszins vanzelf spreekt dat de overheid dit ook zal doen.

Deze theorieën uit de economische wetenschap die vanaf de jaren zeventig opkwamen of meer draagvlak kregen, hadden grofweg een dubbele, samenhangende boodschap: (1) markten zorgen over het algemeen voor een efficiënte allocatie van schaarse middelen en zijn daarom bij uitstek geschikt om welvaart te creëren; en (2) overheden opereren over het algemeen inefficiënt en zijn niet goed in staat om een complexe economie (tot in detail) te managen.

De herwaardering van marktmechanismen ging dus gepaard met een stevige kritiek op het functioneren van overheden. Deze herwaardering vond in meer of mindere mate plaats in de gehele westerse wereld, met de Verenigde Staten (onder Reagan) en het Verenigd Koninkrijk (onder Thatcher) als pioniers. Ze vond ook voet aan de grond bij diverse internationale organisaties, zoals de EU, het IMF, de Wereldbank en de OESO. Deze dubbele boodschap kreeg vorm in de zogenaamde Washington Consensus (Stiglitz 2008), een term die door Williamson (1990) werd gemunt om een tiental beleidsprescripties (onder andere de privatisering van staatseigendommen en de liberalisering van handel en financiële markten) aan te duiden die samen het hervormingspakket vormden – uitgedragen door de VS, de Wereldbank en het IMF – voor landen in economische problemen.

Privaat versus publiek

Hoewel deze ontwikkelingen in economische denkkaders in de jaren tachtig leidden tot een herwaardering van de markt en een 'afwaardering' van de overheid, was voor het privatiseringsbeleid in deze periode met name de gedachte invloedrijk dat private organisaties met winstoogmerk efficiënter opereren dan publieke organisaties, omdat zij meer prikkels hebben de kosten te minimaliseren. Overheidsorganisaties hebben deze winstdoelstelling niet en zouden daarom minder efficiënt werken (cf. Vickers en Yarrow 1988; Laffont en Tirole 1993).[4] In de privatiseringsdiscussie en het beleidsdenken op het ministerie van Financiën speelde deze veronderstelling een grote rol, hoewel beleidsmakers wel degelijk

ook gewaarschuwd werden voor (bijkomende) negatieve effecten van het privatiseren van publieke monopolies (cf. Tweede Kamer (TK) 1984-1985b).

Markt versus overheid

In de loop van de jaren negentig kregen economische ideeën over de wenselijkheid van marktwerking meer aandacht in beleidsdiscussies. De boodschap luidde steeds vaker dat markten over het algemeen zorgen voor een efficiëntere allocatie van schaarse middelen en daarom bij uitstek geschikt zijn om welvaart te creëren (WBS 2002).

De intellectuele rechtvaardiging voor dit andere perspectief werd gevonden in twee samenhangende veronderstellingen. De eerste veronderstelling staat bekend als de werking van de 'onzichtbare hand'; de tweede betreft de doelmatigheid die marktmechanismen beloven te bewerkstelligen op *specifieke* markten. De 'onzichtbare hand' is de aloude metafoor die Adam Smith (1776) introduceerde om aan te duiden dat (door de 'wet van vraag en aanbod') concurrentie tussen naar winst strevende producenten onderling en de druk van naar nutsmaximalisatie strevende consumenten (in combinatie met het prijsmechanisme) zorgt voor een zo efficiënt mogelijke inzet van productiemiddelen. Een decentraal gecoördineerde markteconomie zou hierdoor leiden tot de hoogst mogelijke maatschappelijke welvaart. Dit oude inzicht kreeg een nieuwe impuls doordat de economen Arrow en Hahn in de jaren zeventig een theoretisch bewijs leverden van het bestaan van een algemeen evenwicht van een markteconomie (Arrow en Hahn 1971), hoewel dit bewijs alleen onder zeer strikte en tamelijk onrealistische voorwaarden gold (zoals complete, perfecte markten en volledige informatie).

De tweede, hieraan gerelateerde belofte is dat concurrentie en vrije prijsvorming leiden tot maximale efficiëntie in *specifieke* markten. Vaak worden drie typen van efficiëntie onderscheiden: allocatieve, productieve en dynamische efficiëntie. *Allocatieve efficiëntie* wordt bereikt doordat producenten goederen of diensten aanbieden voor een prijs die de waarde van het product voor de consument reflecteert. Van allocatieve efficiënte is dus sprake wanneer producenten de gewenste producten voor de juiste consumenten voor de juiste prijs leveren. *Productieve efficiëntie* wordt bereikt als aanbieders, aangejaagd door concurrentie in een specifieke productmarkt, komen tot de laagst mogelijke kosten en daarom een lagere prijs kunnen vragen dan hun concurrent. Allocatieve en productieve efficiëntie worden samen ook wel *statische efficiëntie* genoemd. In tegenstelling tot allocatieve en productieve efficiëntie, waarvan sprake is als met bestaande middelen een beter resultaat wordt behaald, gaat het bij *dynamische efficiëntie* juist om de introductie van nieuwe middelen: innovatie. De belofte is dat concurrentie in combinatie met vrije prijsvorming deze vormen van efficiëntie in specifieke sectoren bevordert.

Binnen dit denkkader kreeg de rol van de overheid een nieuwe invulling. De overheid zou in theorie nog slechts een marginale rol moeten spelen in de economie. Overheden zouden zich moeten richten op hun kerntaken: het garanderen van eigendomsrechten, het handhaven van de orde en veiligheid en het zorgen voor monetaire en financiële stabiliteit. Verder zou de overheid slechts in actie moeten komen in die gevallen waarin de markt niet perfect werkt – als er sprake is van zogeheten 'marktfalen' (zie box 2.1). Dit kan bijvoorbeeld door het zorgen voor adequate mededinging, de productie van publieke goederen en de introductie van regels over informatievoorziening.

Box 2.1 Vormen van marktfalen

Externe effecten zijn positieve of negatieve effecten voor niet bij markttransactie betrokkenen die niet in de prijs van de dienst of het goed verdisconteerd zijn. Van *publieke goederen* is sprake wanneer als het eenmaal is geproduceerd niemand van consumptie van dat goed kan worden uitgesloten en wanneer die consumptie niet ten koste gaat van anderen (bijvoorbeeld de veiligheid die een dijk biedt). Van *informatieproblemen* is sprake wanneer een marktpartij exclusief over informatie beschikt en daarom kan profiteren van de onwetendheid van anderen. *Marktmacht*, tenslotte, leidt ertoe dat consumenten te hoge prijzen betalen of slechte kwaliteit krijgen, omdat de aanbieder niet aan voldoende concurrentie onderhevig is.

Omdat marktfalen zich echter in veel situaties voordoet, zullen overheidsingrepen vaak nodig zijn. Daarbij moet echter wel worden afgewogen of het medicijn niet erger is dan de kwaal. Overheden zijn namelijk geneigd tot het maken van fouten, zo stelde met name de *public choice*-theorie. In plaats van het maatschappelijke belang te behartigen is de overheid vaak geneigd onder invloed van een kleine groep insiders beleid te maken (*regulatory capture*), wat voor die groep zelf goed uitpakt, maar de samenleving als geheel tekortdoet (Stigler 1971). De econoom Wolfe (1993) stelde dat overheidsfalen wordt gekenmerkt door verschuivingen in organisatiedoelen, bureaucratische inefficiënties en nieuwe externe effecten door overheidsingrijpen. Geïnspireerd door de ideeën van Von Hayek stelden weer anderen dat de overheid altijd kennis- en informatieproblemen heeft bij het ordenen van markten. Omdat informatie over bijvoorbeeld productiekosten beter toegankelijk is voor individuele marktspelers dan de centrale overheid, is marktwerking doorgaans efficiënter dan overheidsproductie (Baarsma en Theeuwes 2009: 39).

2.2.2 BESTUURSKUNDIGE THEORIEËN

Vanaf de jaren zeventig werd ook de gedachte gemeengoed dat inzichten uit de bestuurs- en beleidswetenschappen konden worden ingezet om het overheidsbeleid te moderniseren (Van Mierlo 1990). 'Wetenschap voor beleid' verwierf grote populariteit en betekende een grote stimulans voor de ontwikkeling van deze wetenschappen (ibid.). Wat deze inzichten met elkaar gemeen hadden was een stevige kritiek op het weberiaanse bureaucratiemodel: een model dat leunt op rationeel gezag en wordt gekenmerkt door hiërarchische relaties gepaard met allerlei vormen van discipline en controle (ibid.). Dit model zou zich slecht verhouden tot de complexer wordende samenleving en de netwerkachtige structuur die zich hierin ontwikkelde.

Vanuit bestuurskundige hoek werd in de jaren tachtig veel kritiek geuit op de omvang en het functioneren van de overheid (cf. Budding en Groot 2003). De omvang van de overheid werd hierbij als primair probleem voor het functioneren ervan gepresenteerd. Een grote overheid zou de beheersbaarheid door parlementariërs en bewindslieden belemmeren. De 'vierde macht' (de bureaucratie) zou hiermee een te grote vrijheid genieten ten opzicht van politieke controle en daarmee te veel ruimte hebben om eigen doelstellingen te verwezenlijken (Van Mierlo 1993: 4). De problemen van het bureaucratiemodel – door het disfunctioneel gedrag van ambtenaren, gekenmerkt door "formalisme, paperasserie, traagheid, afschuiven van verantwoordelijkheden, enz." (Van Mierlo 1993) – zouden in een te grote overheid worden versterkt (Van Braam 1986). Hoogerwerf (1985) sprak in deze context over 'bureaucratisme'. Daarnaast zou een grote overheid de doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen belemmeren. Bij doeltreffendheid gaat het om de best mogelijke aansluiting van overheidsbeleid bij de individuele of maatschappelijke vraag (Wolfson 1988: 42-43). Bij doelmatigheid ging het om de kosten-batenverhouding van het overheidsbeleid, die zou afnemen naarmate de overheid te groot zou worden (Van Mierlo 1993: 4). Deze geïdentificeerde problemen bij een (te) grote overheid sloten goed aan bij de economische denkbeelden die op dat moment aan populariteit wonnen.

Er werd dan ook gepleit voor een 'rationalisering' van de overheid (Hoogerwerf 1985). Niet alleen de omvang van de overheid zou moeten worden gereduceerd, ook binnen het ambtenarenapparaat zouden veranderingen moeten worden doorgevoerd. Een kleinere overheid zou doeltreffender en doelmatiger zijn en beter bestuurbaar door de politiek. Hiermee zou ook de legitimiteit van het overheidsapparaat groter worden (Van Mierlo 1993: 4). Binnen het ambtenarenapparaat zouden een reeks van maatregelen genomen kunnen worden om 'bureaucratisme' tegen te gaan, zoals minder ambtelijke bevoegdheden, minder ambtelijke hiërarchie, minder schriftelijke stukken en minder ambtelijke regels (Hoogerwerf 1985).

Naast kritiek op het functioneren en de omvang van het ambtenarenapparaat, kwam er ook kritiek op de hechte vervlechting van overheid met de maatschappij (Geelhoed 1983). Volgens Geelhoed waren deze "zo ineengegroeid dat bijkans niet meer uit te maken is of de staat vermaatschappelijkt dan wel de maatschappij gecollectiviseerd is" (ibid.: 15). Hij verbond deze vervlechting met de crisis van de Nederlandse verzorgingsstaat in de jaren zeventig en tachtig. Kortom, de overheid zou betrokken zijn bij te veel activiteiten. Geelhoed pleitte voor een 'instrumentenleer' om te achterhalen wat de overheid (via het budgetmechanisme) nog zou kunnen ondernemen en zich dan ook uitsluitend hiertoe te beperken. Al het andere moest worden overgelaten aan de 'marktdemocratie', in lijn met een strikte 'boedelscheiding'. Dit pleidooi paste goed in een specifieke bestuurskundige theorie (de *New Public Management*-theorie) die later een grote rol zou gaan spelen in hervormingen van de publieke sector. Het zou ook terugkomen in pleidooien voor een overheid die zich enkel richt op haar 'kerntaken'.

New Public Management en kerntaken

In de jaren tachtig werd in bestuurskundige ideeën nog sterk ingezet op het reduceren van de omvang van de overheid, alsmede de overheid een kleinere rol te laten spelen in de samenleving. Deze denkbeelden sloten goed aan bij het privatiseringsdenken in de jaren tachtig: daarin werd vooral gepleit om taken en overheidsorganisaties af te stoten. Het verzelfstandigen van overheidsorganisaties werd daarbij niet als wenselijk doel beschouwd: dit zou geen oplossing vormen voor de problemen waar de overheid op dat moment mee kampte. Het zou enkel een tussenstap moeten zijn in de richting van volledige afstoting (cf. hoofdstuk 3).

Voor het verzelfstandigingsdebat, dat met name vanaf begin jaren negentig van de grond kwam, was vooral het *New Public Management* (NPM)-denken van grote invloed voor beleidsdenken en -hervormingen. Het NPM, dat met name in de Angelsaksische landen opgeld deed, was een belangrijk denkkader voor overheidshervormingen in de gehele westerse wereld (Osborne en Gaebler 1992; Hood 1991; Hood 1995), al is er onenigheid of gesproken kan worden van een coherent denkkader en over de precieze doorwerking van deze ideeën in Nederlandse beleidshervormingen (Budding en Groot 2003). Dit denkkader werd vanuit internationale organisaties zoals de OESO, het IMF en de Wereldbank gepropageerd. Met name de OESO was cruciaal: er werd een speciale afdeling (*Public Management Committee and Secretariat*) opgericht om nieuwe managementtechnieken te bevorderen bij overheden, en overheden gingen bij de OESO rapporteren op welke manier zij die technieken implementeerden (Hood 1995).

De overheid werd binnen dit denkkader verweten in vergelijking met het bedrijfsleven niet effectief en efficiënt te opereren (Budding en Groot 2003). De bureaucratische en hiërarchische organisatie van de overheid zou niet langer mee kunnen in tijden van flexibilisering, turbulente innovaties, een netwerkachtige structuur van de samenleving en mondige burgers (Kickert 2000; Schillemans 2007). De oplossing voor dit probleem werd grofweg gevonden in (1) een heldere scheiding van beleidsontwerp en beleidsuitvoering om zo tot een duidelijkere taakverdeling te komen; en (2) de introductie van (economische) prikkels om de prestaties van de actoren verantwoordelijk voor beleidsontwerp en -uitvoering te verbeteren (Budding en Groot 2003).

Een heldere scheiding van beleidsontwerp en -uitvoering zou ertoe leiden dat de actoren verantwoordelijk voor beide onderdelen zich konden toeleggen op hun primaire taken, wat tot een betere beleidskwaliteit zou leiden. Politieke gezagsdragers zouden zich moeten concentreren op het in hoofdlijnen vaststellen van beleid (de kerntaken).

> "De overheid moet beseffen wat haar wezenlijke taken zijn. De bestuurlijke organisatie moet worden vernieuwd. Door zich te beperken tot kernactiviteiten, de uitvoering uit te besteden aan kleine werkeenheden en de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de ambtenaren bij het werk te vergroten, kan de overheid meer kwaliteit gaan leveren" (Andriessen 1989: 1124).

De concretisering en operationalisering van beleid kon dus worden gedelegeerd aan organisaties die op kleinere afstand opereerden van de praktijk. Dit konden zowel publieke organisaties zijn op grotere afstand van de politiek als private actoren buiten de publieke sector. Er moest hierbij een verschuiving komen van besturen van handelingen naar besturing van prestaties (Hood 1991; Budding en Groot 2003; WRR 2004). Het principaal-agentmodel was hierbij een belangrijk kader om de (tegenstrijdige) belangen van beide actoren in het vizier te krijgen en om effectieve sturingsmechanismen te formuleren (zie box 2.2).

In bestuurlijk opzicht impliceerde dit een duidelijke scheiding tussen beleidsvorming en -uitvoering. Het scheiden van de *eindverantwoordelijkheid* van de overheid en de *operationele verantwoordelijkheid* van publieke dan wel private partijen voor het beleid werd een belangrijk beleidsuitgangspunt. Een van de belangrijkste kenmerken van deze overgang is dat directe sturing door de overheid vervangen moest worden door indirecte sturing. De overheid zette zoals altijd nog de koers uit, maar liet het roeien voortaan aan de markt over, zo drukt Braithwaite (2000) het kernachtig uit.

Box 2.2 Het principaal-agentmodel

In het principaal-agentmodel wordt een situatie geschetst waarbij de ene actor (de agent) de taken uitvoert die zijn vastgesteld door de andere actor (de principaal). De agent ontvangt hiervoor een beloning, maar kan bij slechte uitvoering worden gestraft. Het model rust op een drietal belangrijke uitgangspunten (zie ministerie van Financiën 2011a): de relatie tussen principaal en agent wordt gekenmerkt door (1) belangentegenstellingen en (2) informatieasymmetrieën, waardoor er (3) transactiekosten worden gemaakt. De literatuur over de principaal-agenttheorie gaat grotendeels over manieren waarop de principaal de relatie met de agent zodanig kan vormgeven dat transactiekosten worden geminimaliseerd (ibid.: 65).

Een tweede belangrijk aspect van dit denkkader was het idee dat door de introductie van economische prikkels de kwaliteit van beleidsontwerp en -implementatie zou worden vergroot. Zo zouden beleidsmakers en -uitvoerders geprikkeld worden om beter werk te leveren als zij afgerekend werden op meetbare prestaties en als er 'concurrentie' zou worden georganiseerd binnen en tussen de organisaties. Daarnaast zouden organisaties verantwoordelijk voor beleidsuitvoering geprikkeld kunnen worden om efficiënter te opereren als zij verantwoordelijk werden voor hun eigen financiële positie. Zo konden verzelfstandigde publieke organisaties verantwoordelijk worden gemaakt voor de gezondheid van de financiën van de organisatie, bijvoorbeeld door budgettering. Dit alles zou ook moeten leiden tot het transparanter en inzichtelijker maken van gemaakte kosten, zodat de principaal nog beter de agent kon afrekenen op efficiënt opereren. Indien private organisaties met winstoogmerk verantwoordelijk werden voor beleidsuitvoering, zouden zij uit zichzelf al discipline ondervinden om efficiënt te opereren, om continuïteit van de onderneming te garanderen.

2.3 CONCLUSIE

Vanaf de jaren zeventig werd duidelijk dat overheid, markt en samenleving ingrijpend aan het veranderen waren en in nieuwe relaties tot elkaar kwamen te staan. Rond die tijd begon dan ook een zoektocht naar maatregelen om die nieuwe verhoudingen op een wenselijke manier vorm te geven, en naar welke rol de Nederlandse overheid hierbij zou moeten spelen. Nieuwe denkbeelden uit de economische en bestuurskundige theorie over markt, overheid en samenleving, die deels opkwamen als reactie op deze ontwikkelingen, waren belangrijke inspiratiebronnen voor deze zoektocht. Hoe deze denkbeelden concreet vorm kregen in het beleidsdenken en de -praktijk op het gebied van privatisering, verzelfstandiging en marktwerking vanaf de jaren tachtig is het onderwerp van de volgende drie hoofdstukken.

3 DE JAREN TACHTIG

De overheid werd in de jaren tachtig geconfronteerd met uiteenlopende maatschappelijke en economische veranderingen, waardoor ook grote problemen ontstonden op het gebied van overheidsfinanciën. De economische en bestuurskundige theorieën die meer draagvlak kregen en die bovendien ook in internationale organisaties zoals het IMF, de Wereldbank, de OESO en de EU aan populariteit wonnen, vormden het achterliggende denkkader voor overheidshervormingen. Hierbij kan echter niet gesteld worden dat deze ideeën altijd even herkenbaar of consistent terugkwamen in beleidsdebatten of in beleidsvoorstellen uit deze periode. Het overheidsbeleid op het gebied van verzelfstandiging en privatisering was volgens velen vooral pragmatisch van aard (Kickert et al. 1992; Haffner en Berden 1998; Hulsink en Schenk 1998; Verhoest et al. 2003; Van Damme 2006), hoewel anderen stellen dat de hervormingen wel degelijk een sterk ideologische dimensie hadden (De Vries en Yesilkagit 1999: 121; WBS 2002: 62).

3.1 BELEID VAN LUBBERS I (1982-1986)

3.1.1 BELEIDSDENKEN ONDER LUBBERS I

Privatiseringsbeleid in de jaren tachtig kwam tot stand onder het motto: 'meer markt, minder overheid' (Van Damme 2006). Het beleid kreeg een sterke impuls onder het kabinet-Lubbers I (CDA en VVD), al was het privatiseren van staatsbedrijven al in de jaren zestig ingezet (Van Zanden 1997: 230; Liagre Böhl 2004: 323) en als beleidsoptie al eerder verkend door de kabinetten Van Agt-Wiegel ('77-'81) en Van Agt-Den Uyl ('81-'82) (Haffner en Berden 1998; De Vries en Yesilkagit 1999). Privatiseringsbeleid was onderdeel van de Zes Grote Operaties die toen werden gelanceerd en die tot doel hadden om het overheidsapparaat af te slanken en het functioneren ervan te verbeteren (Van Mierlo 1993). Deze operaties omvatten (1) Heroverweging Overheidsuitgaven; (2) Reorganisatie van de Rijksdienst; (3) Decentralisatie van de Rijksoverheidstaken; (4) Deregulering; (5) de Min twee-procent operatie (reductie van de personeelsomvang met 2 procent); en (6) Privatisering.

Privatisering werd in de jaren tachtig ruim gedefinieerd: activiteiten die aanvankelijk door de overheid werden verricht komen onder een minder directe vorm van overheidsinvloed of worden geheel aan overheidsbeïnvloeding onttrokken (Verhoest et al. 2003: 151). De term omvatte zowel (1) het *uitbesteden* van productie of dienstverlening aan private partijen; als (2) het *afstoten* van staatseigendom; en (3) het *verzelfstandigen* van overheidsdiensten. De officiële kabinetsvisie op privatisering

(TK 1984-1985b) kon worden samengevat als 'privatiseren wanneer mogelijk en financieel wenselijk' (Van Damme 2006: 296; TK 2007-2008).

De minister van Financiën Ruding, een cruciale actor in het privatiseringsbeleid die sterk overtuigd was van de voordelen van het afstoten van staatsbezittingen (Kickert 2000: 115-116), noemde drie motieven voor privatisering: (1) het bereiken van budgettaire besparingen, (2) een betere bestuurlijke beheersing (i.e. afslanking en stroomlijning van de overheid), en (3) een versterking van de marktsector (TK 1982-1983). Daarbij werd het eerste motief, gelet op de benarde financiële positie van de staat, dan ook door Ruding als het primaire argument voor privatisering genoemd (ibid.; zie box 3.1). Afstoting dan wel uitbesteding waren daarbij de eerste opties om te onderzoeken, omdat deze beleidsopties tot meer efficiëntie zouden leiden en daarmee aan de drie motieven zouden bijdragen (Haffner en Berden 1998). Hierbij kreeg de redenering uit de economische theorie dat private organisaties doorgaans efficienter opereren dan publieke organisaties een belangrijke plaats in het Nederlandse beleidsdenken (cf. subparagraaf 2.2.1). Pas daarna zou verzelfstandiging als optie moeten worden onderzocht. Men was derhalve terughoudend in het pleiten voor verzelfstandiging, omdat dit een controleverlies van de overheid zou opleveren zonder dat financiële risico's zouden worden gereduceerd (TK 1982-1983).

Box 3.1 Motieven voor privatisering

> "Een belangrijk motief voor privatisering is de wens dat afstoting, uitbesteding dan wel verzelfstandiging tot budgettaire besparingen leidt. Daarbij kan het in de eerste plaats gaan om een vergroting van de effectiviteit door een betere afstemming van de voorzieningen in de collectieve sector op de behoeften. In de tweede plaats is de efficiency in het geding, omdat door privatisering een voorziening mogelijk tegen lagere kosten kan worden voortgebracht. Naast deze budgettaire overwegingen is er het bestuurlijk motief, het oogmerk dat privatisering leidt tot afslanking en stroomlijning van het overheidsapparaat. Beide motieven liggen doorgaans in elkaars verlengde. (…) Behalve deze budgettaire en bestuurlijke overwegingen, *die in de discussie over privatisering veelal de belangrijkste plaats krijgen*, kan in de derde plaats als motief (…) nog worden genoemd dat bepaalde particuliere ondernemingen of branches meer kansen krijgen voor ontwikkeling en innovatie" (TK 1982-1983; cursivering toegevoegd).

Deze motivering voor privatisering suggereert dat de primaire focus lag op het overheidsapparaat. De verwachting was dat deze mede door privatiseringsbeleid kleiner

en dus beter zou worden. Daarnaast was de verwachting dat privatisering zou leiden tot grotere efficiëntie van de geprivatiseerde organisatie. De voorzichtige formulering van Ruding ("een voorziening [kan] mogelijk tegen lagere kosten (…) worden voortgebracht") is een indicatie dat men daar toch niet heel zeker over was. Er was dan ook nauwelijks empirische onderbouwing voorhanden voor deze claim, noch in wetenschappelijke studies, noch in beleidsonderzoeken (Knipscheer 1981; Boorsma 1984; Van Mierlo 1993; Van Damme 2006). De theoretische veronderstelling – prominent bij het ministerie van Financiën (Kickert 2000: 116) – was dat afstoting hierbij de grootste kans van slagen had, vanwege de dominante gedachte dat private organisaties efficiënter opereren dan publieke organisaties.

In 1985 werd dit beleidskader opnieuw bevestigd in een notitie van het ministerie van Financiën. Op basis van een onderzoeksrapport van de werkgroep 'Heroverweging Staatsdeelnemingen' herhaalde het kabinet dat "als algemene beleidslijn aan afstoting van deelnemingen de voorkeur gegeven wordt" (TK 1984-1985b). Opvallend is dat de werkgroep aantekende dat noch het aanhouden van staatsdeelnemingen, noch het afstoten ervan een doel op zich is (ibid.: 4), terwijl het kabinet hieruit alleen concludeerde dat het aanhouden van staatsdeelnemingen geen doel op zich is (ibid.: 1). Het rapport noemde drie criteria om te beoordelen of verdere overheidsdeelname gewenst is (Haffner en Berden 1998):

1 Zijn de oorspronkelijke redenen voor overheidsinmenging nog steeds geldig?
2 Is het overheidsaandeelhouderschap geschikt als beleidsinstrument om dit doel te bereiken?
3 Is de onderneming een monopolist of is de staat de belangrijkste klant ervan?

Het rapport behandelde daarnaast een aantal aandachtspunten indien werd besloten tot afstoting, die vooral van financiële en procedurele aard waren. Relevante aspecten die hierbij dienden te worden behandeld waren: de financiële gevolgen voor de overheid, de verwachte effecten op de beurskoers van de te privatiseren onderneming, de consequenties van internationale afspraken en verdragen, de belangen van de onderneming en de rechtspositie van de werknemers (TK 1984-1985b: 7-8). De verwachte effecten op de relatie tussen de overheid en de geprivatiseerde onderneming werden echter niet genoemd door het rapport. De gedachte was dat de overheid na afstoten geen verantwoordelijkheid meer droeg voor het reilen en zeilen van de onderneming.

Privatisering door middel van afstoten werd in deze tijd niet sterk geproblematiseerd en was ook niet zeer controversieel. Een achterliggende oorzaak hiervoor was dat de Nederlandse economie traditioneel gekenmerkt werd door een hechte samenwerking tussen, en sterke vervlechting van, publieke en private partijen (WRR 2004). Daarnaast had de Nederlandse consensuspolitiek ervoor gezorgd dat, in tegenstel-

ling tot veel andere Europese landen, er nooit op grootschalige wijze was genationaliseerd (De Vries en Yesilkagit 1999). De *omvang* van activiteiten van staatsbedrijven en -deelnemingen in percentage van het bbp (in de jaren zeventig 3,6%) was, vergeleken met buurlanden (ongeveer 10%), redelijk beperkt (Haffner en Berden 1998). Dat wil overigens niet zeggen dat de staat een beperkte rol speelde in de economie: "*The Dutch state is small in terms of the activities it performs, but large in terms of the financial claims it lays on society. The state acts more as a financier than as a producer*" (Van Damme 2006: 290).

3.1.2 DE BELEIDSPRAKTIJK ONDER LUBBERS I

Volgens Ruding zouden "[i]n beginsel (...) alle overheidsvoorzieningen en -activiteiten op mogelijkheden tot privatisering moeten worden bezien" (TK 1982-1983). Vanwege de budgettaire en financiële aspecten van privatisering speelde het ministerie van Financiën hierbij een belangrijke rol, zowel als aanjager van privatiseringsoperaties als bij de praktische begeleiding van deze operaties.

Om beleid te initiëren en uit te voeren werd in 1982 de zogenaamde Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering (IBP) opgezet, onder voorzitterschap van een vertegenwoordiger van het ministerie van Financiën. Privatiseringsoperaties zelf zouden worden voorbereid door een werkgroep van het betrokken departement. Deze werkgroep zou verschillende privatiseringsvormen onderzoeken, en toetsen op de gevolgen voor besparingen op het budget, de reductie van ambtenaren (dit werd als positief gezien) en het effect op de te privatiseren organisatie (de verwachte veranderingen in het aantal werknemers en de gevolgen voor de rechtspositie van deze werknemers) (Haffner en Berden 1998: 4). De werkgroep zou hierover een rapport naar de IBP sturen, die hierover vervolgens advies gaf. Op basis van dit rapport en het advies van de IBP zou de ministerraad vervolgens een besluit nemen (De Vries en Yesilkagit 1999: 123). Volgens De Vries en Yesilkagit (1999: 123) speelde de IBP hierbij een cruciale, sturende rol.

Het beleid kwam echter traag van de grond (Boneschansker en De Haan 1991). Vanuit verschillende ministeries werd verzet geboden tegen privatiseringsoperaties (De Ru 1986; De Vries en Yesilkagit 1999: 125), voornamelijk vanwege angst voor de gevolgen voor de betrokken ambtenaren bij de te privatiseren diensten of ondernemingen. Hoewel het ministerie van Verkeer en Waterstaat, onder ministerschap van Smit-Kroes, privatiseringsoperaties voortvarend oppakte, bleken andere ministeries moeilijker te enthousiasmeren. Daarnaast waren er rechtspositionele problemen, pensioenproblemen en fiscale aspecten die de privatiseringsoperaties bemoeilijkten (De Ru 1987; Sylvester 2000).

Een deel van de reden dat het afstoten van overheidsbezittingen lastig van de grond kwam, lag ook in de aard van de betreffende bedrijven (zie box 3.2). De prioriteit bij het afstoten van overheidsbezittingen lag in die jaren namelijk bij staatsbedrijven die nog in grote mate aan overheidsinvloed onderhevig waren en waarbij het personeel ook de ambtelijke status had. Bij het afstoten van deze bedrijven werd gekozen voor een geleidelijk proces, waarbij het staatsbedrijf eerst zou worden omgezet tot een staatsdeelneming (NV) en er dus sprake was van verzelfstandigen. Daarna zou men stapsgewijs over kunnen gaan op afstoten. Ditzelfde gold voor diensten die waren geïntegreerd in ministeries: deze zouden eerst een fase in moeten gaan waarbij zij konden wennen aan hun nieuwe positie (door middel van verzelfstandiging), om pas daarna daadwerkelijk verkocht te worden.

Box 3.2 Verschillende typen overheidsondernemingen of -diensten

Afstoten kon zich richten op drie typen overheidsondernemingen of -diensten: (1) staatsbedrijven, (2) overheidsdiensten en (3) staatsdeelnemingen. Staatsbedrijven hadden een grote mate van financiële onafhankelijkheid, maar waren volledig in handen van de staat, vielen onder ministeriële verantwoordelijkheid en overheidsbetrokkenheid was ook substantieel. Begin jaren tachtig waren er vier staatsbedrijven: Sdu, Rijksmunt, PTT en Staatsvissershavenbedrijf. Overheidsdiensten waren diensten geïntegreerd in ministeries die niet op een commerciële basis opereerden en ook onder ministeriële verantwoordelijkheid vielen. Staatsdeelnemingen waren ondernemingen waar de staat deels of volledig eigenaar van was. Deze ondernemingen waren in grote mate financieel onafhankelijk en overheidsinterventie in het dagelijks functioneren was minimaal (Haffner en Berden 1998).

Het privatiseringsproces dat bij staatsbedrijven in de jaren tachtig op gang kwam, betekende dus in de praktijk het verzelfstandigen van deze bedrijven. De opbrengsten van de verkoop van staatsdeelnemingen tussen 1982 en 1986 waren derhalve relatief beperkt: het leverde 500 miljoen gulden op, een gevolg van de gedeeltelijke verkoop van aandelen in KLM, NMB, Hoogovens en een aantal kleinere participaties (Haffner en Berden 1998). Daarnaast startte men met de voorbereiding van de privatisering van de vier staatsbedrijven (Staatsvissershavenbedrijf, PTT, Rijksmunt en Sdu), wat resulteerde in de verzelfstandiging van de Postbank (een onderdeel van de PTT) in 1986.

3.2 BELEID VAN LUBBERS II (1986-1989)

Het privatiseringsbeleid van Lubbers I kon rekenen op een brede politieke consensus (Van Zanden 1997; Hulsink en Schenk 1998). Er kwam wel kritiek dat er te veel nadruk werd gelegd op bezuinigingsdoelstellingen als motivatie voor privatisering (Sylvester 2000; Verhoest et al. 2003). Vanuit de PvdA-fractie in de Tweede Kamer werd er kritiek geleverd op het enthousiasme voor het afstoten van staatsbedrijven. Waren deze bedrijven immers niet met een reden ooit tot staatsbedrijf omgevormd? En zou de overheid niet de vruchten moeten plukken van het succesvolle functioneren van deze bedrijven (TK 1984-1985a)? Vanuit de fracties van het CDA en de VVD kwam er juist kritiek op het trage verloop van de privatiseringsoperaties. Was er wel voldoende wilskracht onder de betrokken bewindslieden en ambtenaren om de operaties vlot uit te voeren (TK 1984-1985a; TK 1985-1986)?

3.2.1 BELEIDSDENKEN ONDER LUBBERS II

Het tweede kabinet-Lubbers (CDA en VVD) gaf bij aantreden een krachtig signaal dat het nog steeds voornemens was om een stevig privatiseringsbeleid te voeren. Het kabinet gaf in het regeerakkoord aan dat "[a]lle diensten welke niet noodzakelijk door de overheid behoeven te worden uitgevoerd in beginsel voor privatisering in aanmerking komen" (Staatscourant 1986). Het kabinet herhaalde de drie motieven voor privatisering van Lubbers I, maar gaf daarbij aan dat het budgettaire motief minder zwaarwegend zou worden en privatiseringsoperaties meer in de sleutel van de andere twee doelstellingen – een betere bestuurlijke beheersing en het versterking van de marktsector – te willen zetten (TK 1987-1988). Deze herschikking van de redenen om over te gaan op privatisering kan in het licht worden bezien van enerzijds de kritiek die was geuit op het feit dat privatisering primair als bezuinigingsoperatie werd gelegitimeerd. Anderzijds was in die tijd duidelijk geworden dat privatiseren een tijdrovende exercitie was, waarbij geen sprake was van het snel binnenhalen van veel geld.

Desalniettemin moet niet vergeten worden dat de financiële positie van de overheid nog steeds te wensen overliet. Nog steeds werd de overheid met begrotingstekorten geconfronteerd en was de staatsschuld hoog. Het kabinet had dan ook bij aantreden bij de begroting een opbrengst van 2 miljard gulden ingecalculeerd van het afstoten van overheidsbezittingen, wat later zelfs omhoog werd bijgesteld naar 3,3 miljard (Haffner en Berden 1998). Daarnaast was een expliciete doelstelling om het aantal ambtenaren in rijksoverheidsdienst te reduceren.

De ideeën over de voordelen van private organisaties ten opzichte van publieke organisaties waren niet wezenlijk veranderd. Er werd aangetekend dat "de structuur

en cultuur van de overheidsorganisatie een efficiënte uitvoering van activiteiten (...) niet altijd bevordert of soms zelfs belemmert" (TK 1987-1988). Men had daarbij hoge verwachtingen van de efficiëntieslag die privatisering met zich mee zou brengen voor de betreffende organisatie.

3.2.2 DE BELEIDSPRAKTIJK ONDER LUBBERS II

Ondanks de nadruk op het afstoten van staatsbezittingen werd het beleid van Lubbers II nog steeds gekenmerkt door verzelfstandiging (Haffner en Berden 1998). Belangrijk in deze periode was de verzelfstandiging van de PTT in 1989 in de staatsdeelneming KPN NV, waarbij alle aandelen in handen waren van de staat. Ditzelfde was al gebeurd met de Staatsuitgeverij in 1988. Belangrijk is om hierbij te melden dat met deze verzelfstandiging een belangrijke stap was gezet om afstoting mogelijk te maken. De verkoop van de aandelen in deze organisaties kwam pas in de jaren negentig goed op gang (cf. hoofdstuk 4). Andere nieuwe staatsdeelnemingen waren Fokker, Circle Information Systems (dat weer werd verkocht in 1989), Energiebeheer Nederland en OV Studentenkaart. Hierbij ging het dus ook om het (tijdelijk) ondersteunen van private bedrijven die in moeilijkheden verkeerden (zoals bijvoorbeeld bij Fokker).

Een belangrijke gebeurtenis die tot veel controverse leidde was de verzelfstandiging van het Loodswezen onder leiding van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De loodsdiensten vielen eerst onder overheidshoede, maar na verzelfstandiging in 1988 was het de bedoeling dat de circa 800 loodsen als commercieel bedrijf zouden gaan opereren. Feitelijk was hiermee een commercieel monopolie gecreëerd. Volgens de Algemene Rekenkamer leverden de loodsdiensten de overheid voor verzelfstandiging per jaar ongeveer 29 miljoen gulden op, na verzelfstandiging was het rijk er jaarlijks 25 miljoen aan kwijt; een negatief saldo van 54 miljoen (Algemene Rekenkamer 1989; Meeus 1994).

Wat betreft afstoting leverden vooral de verkoop van aandelen in DSM, KLM en Hoogovens geld op. Het staatbedrijf Staatsvissershavenbedrijf werd in 1989 afgestoten, waarbij 70% in handen kwam van private partijen en 30% in handen van lagere overheden (Haffner en Berden 1998).

3.2.3 PERSPECTIEVEN OP BELEID

Het privatiseringsbeleid van Lubbers I en II werd, zoals vermeld, niet fundamenteel ter discussie gesteld (Van Zanden 1997: 230-231; Hulsink en Schenk 1998: 247). De partijen CDA, VVD, en D66 waren in meer of mindere mate voorstander van de geko-

zen koers. De PvdA uitte kritiek, maar was in principe geen groot tegenstander van de privatiseringsvoorstellen (Hulsink en Schenk 1998).

De vakbond voor ambtenaren (AbvaKabo) was kritisch over de privatiseringsvoornemens en vreesde voor negatieve werkgelegenheids-, inkomens- en pensioenseffecten. Hoewel er bij de presentatie van de plannen van het kabinet veel acties en stakingen waren geweest, toonde de achterban zich, volgens Hulsink en Schenk (1998), geleidelijk minder kritisch, mits bij privatiseringsoperaties bepaalde arbeidsvoorwaarden zouden worden veiliggesteld. De overkoepelende vakbonden, het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) en de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), waren ook geen principiële tegenstanders van het privatiseringsbeleid. Werkgeversorganisaties toonden zich voorstanders (Van Zanden 1997; Hulsink en Schenk 1998).

Er was al met al een brede consensus dat andere beleidsmaatregelen nodig waren om uit de economische malaise te komen. Volgens Van Zanden (1997) speelde het Centraal Planbureau (CPB) in de jaren tachtig een leidende rol in het scheppen van een klimaat voor deze hernieuwde consensus over de benodigde beleidswijzigingen: "Zijn diagnose van de oorzaken van economische problemen – hoge loonkosten, het grote overheidstekort en de omvangrijke publieke sector – werd algemeen geaccepteerd. Bovendien waren bijna alle voorstellen voor beleidswijzigingen onderworpen aan uitgebreide beoordeling door het CPB …" (ibid.: 231). Van Zanden (ibid.) stelt dat over het geheel genomen de overheersende invloed van het CPB uitmondde in een politieke discussie die in hoge mate werd gedomineerd door de neoklassieke modellen, projecties en opvattingen van het Planbureau.

3.3 OVERKOEPELEND BEELD VAN DE JAREN TACHTIG

In de jaren tachtig werd veel werk gemaakt van het afslanken van de overheid, onder meer door middel van privatisering (in de vorm van afstoten, verzelfstandigen en uitbesteden). Het verzelfstandigen van overheidsorganisaties werd hierbij niet gezien als wenselijk einddoel, maar eerder als noodzakelijke tussenstap in de richting van volledige afstoting. Hoewel er veel organisaties werden verzelfstandigd, zat hier niet een beleidsfilosofie achter die de wenselijkheid hiervan uitdroeg. Sterker nog, minister van Financiën Ruding waarschuwde juist voor dit type privatisering, omdat het een controleverlies impliceerde, terwijl de risico's nog bij de overheid zouden blijven liggen.

Begin jaren tachtig waren daarentegen de verwachtingen op het gebied van het afstoten van overheidsondernemingen zeer hoog gespannen. Men veronderstelde dat

een private onderneming doorgaans efficiënter zou opereren dan een publieke organisatie, al werd al vroeg aangestipt dat het empirische bewijs hiervoor schaars was (Knipscheer 1981; Boorsma 1984). De verwachting was dat het afstoten van staatsbedrijven, -deelnemingen en -diensten tot een kleinere, betere overheid zou leiden en, wat zeer noodzakelijk was op dat moment, zou bijdragen aan het verminderen van de staatsschuld en overheidstekorten.

Overheidsondernemingen werden individueel doorgelicht om te bekijken of ze al dan niet in aanmerking moesten komen voor privatisering. Daarbij was evenwel het uitgangspunt dat alle diensten die niet noodzakelijk door de overheid hoeven worden uitgevoerd in beginsel voor privatisering in aanmerking kwamen. De praktijk bleek weerbarstig. Het afstoten van overheidsondernemingen ging langzaam en gefaseerd en was veelal pragmatisch van aard. Er waren ook veel praktische obstakels, zowel door verzet van ministeries als door juridische belemmeringen.

4 DE JAREN NEGENTIG

In de jaren negentig trok de economie geleidelijk aan. De werkloosheid was in het begin van de jaren negentig flink lager in vergelijking met de jaren tachtig en bleef afnemen. De economische groei trok ook weer aan. Hoewel bij het aantreden van het derde kabinet-Lubbers (CDA en PvdA) in 1989 de overheidsfinanciën nog steeds niet florissant waren (Van Mierlo 1993), was de positie van de overheid niet zo beroerd als in het begin van de jaren tachtig.

Hoewel de financiële positie van de overheid was verbeterd, was de kritiek op het functioneren van de overheid er niet minder op geworden. De kritiek op verkokering, op een te log bureaucratisch apparaat, en de gebrekkige aansluiting van overheidsdienstverlening en de maatschappelijk steeds meer gedifferentieerd wordende vraag leidde tot herhaalde oproepen om de omvang van de overheid te reduceren en de kwaliteit van overheidsfunctioneren te verbeteren. Zeer grote ministeries werden gezien als een belemmering van het goed functioneren van de overheid. De minister kon in deze gevallen moeilijk de verschillende onderdelen van het ministerie goed aansturen, wat leidde tot problemen wat betreft de invulling van ministeriële verantwoordelijkheid. Het derde kabinet-Lubbers (1989-1994), besproken in paragraaf 4.1, zette daarom vooral in op interne veranderingen in de overheid, en de formele prioriteit van beleid verschoof van 'afstoten' naar 'verzelfstandigen', hoewel ook de andere samenstelling van het kabinet hier aanleiding voor was (De Vries en Yesilkagit 1999).

In de jaren negentig kreeg het privatiseringsdebat een ander karakter. In het begin van de jaren negentig verschoof de beleidsprioriteit zoals gezegd naar het verzelfstandigen van overheidsdiensten, hoewel er tijdens de jaren tachtig in de beleidspraktijk al vooral sprake was van verzelfstandiging. Bij het verzelfstandigingsbeleid speelden nieuwe bestuurskundige ideeën een belangrijke rol (cf. paragraaf 2.2). De Paarse kabinetten (1994-1998 en 1998-2002), zoals besproken in paragrafen 4.2 en 4.3, verschoven de aandacht vooral naar het stimuleren van marktwerking in diverse sectoren, mede onder invloed van Europese regelgeving. De discussie over het afstoten van staatsbezittingen raakte hierdoor verstrengeld met de discussie over het algemene marktwerkingsbeleid. Bij de verschuiving in de richting van marktwerking is ook een verschuiving van ideeën over het functioneren van markten te ontwaren: het idee dat markten tot een efficiëntere allocatie van middelen komen dan overheden werd een steeds belangrijkere motivatie voor economisch beleid (cf. paragraaf 2.2). Dat wil overigens niet zeggen dat daarmee het afstoten van staatsbezittingen ophield: juist in de jaren negentig werden zeer veel bezittingen verkocht.

4.1 BELEID VAN LUBBERS III (1989-1994)

4.1.1 BELEIDSDENKEN ONDER LUBBERS III

Tijdens het derde kabinet-Lubbers (CDA en PvdA) verschoof de beleidsprioriteit van 'afstoten' van overheidsbezittingen in de richting van het 'verzelfstandigen' van overheidsorganisaties en het verbeteren van de *kwaliteit* van het functioneren van deze organisaties.

Tijdens deze periode werd ook getracht 'verzelfstandiging' en 'privatisering' te herdefiniëren. Cruciaal is dat men probeerde om 'privatiseren' als vorm van 'verzelfstandiging' te gaan beschouwen, terwijl voorheen 'verzelfstandiging' een vorm van 'privatiseren' was. In een notitie van het ministerie van Financiën uit 1990 werd eerst verzelfstandigen onderscheiden van privatiseren (TK 1989-1990: 2). Verzelfstandigen werd vervolgens opgedeeld in twee vormen: 'interne verzelfstandiging' (waarbij verzelfstandiging binnen de departementale organisatie plaatsvindt) en 'externe verzelfstandiging' (waarbij de taak aan een juridisch zelfstandige eenheid buiten de rijksoverheid wordt opgedragen (ibid.: 3)). Vervolgens werd gesteld dat privatiseren ("door creatie van onder marktcondities werkende bedrijven en door oprichting van (…) stichtingen") een vorm van 'externe verzelfstandiging' is (ibid.: 4).

Deze tamelijk complexe herdefiniëring toont aan dat men trachtte het begrip 'privatiseren' naar de achtergrond te verplaatsen. De nieuwe minister van Financiën Kok was (naar eigen zeggen) geen uitgesproken voorstander van privatisering door afstoting, wat blijkt uit een verslag van zijn bijdrage aan een discussie in de Tweede Kamer: "In ieder geval brandde bij hem [Kok] niet het heilige vuur voor privatisering dat bij het vorige kabinet aanwezig was. De term 'privatisering' komt ook niet voor in het tussen CDA en PvdA in 1989 gesloten regeerakkoord" (TK 1990-1991b: 6), hoewel Kok ook aangaf dat privatisering een nuttige beleidsoptie kan blijven. Het verminderde enthousiasme voor afstoten blijkt ook uit het feit dat er nog maar twee doelstellingen voor verzelfstandigen en privatiseren worden genoemd: budgettaire besparingen en bestuurlijke stroomlijning. Het motief van een versterking van de marktsector (iets wat bij uitstek door afstoting of uitbesteding kon worden bereikt) werd niet meer genoemd in de notitie (TK 1989-1990: 2).

Verzelfstandiging
'Functionele decentralisatie' (i.e. verzelfstandigen in een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)) werd in deze periode een belangrijk begrip en verdrong 'afstoten' als beleidsprioriteit (De Vries en Yesilkagit 1999: 129). Functionele decentralisatie (complementair aan 'territoriale decentralisatie', waar ook op werd ingezet) impliceerde

een herordening van verantwoordelijkheden van beleidsmakers en -uitvoerders. De uitvoerders van beleid zouden op afstand van de politiek en met inperking van ministeriële verantwoordelijkheid hun taken moeten gaan uitvoeren (De Vries en Yesilkagit 1999: 130). De nota *Functionele Decentralisatie* (TK 1990-1991a) was een formalisering van dit beleidsdoel en formuleerde een aantal aandachtspunten indien overgegaan werd tot het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan (Algemene Rekenkamer 1995: 6).

Men verwachtte dat het op grotere afstand plaatsen van beleidsuitvoering tot een betere overheid zou leiden en dat de verzelfstandigde organisaties ook efficiënter zouden opereren. Daarnaast werd verwacht dat door onafhankelijkheid, deskundigheid en nabijheid bij de klant deze verzelfstandigde organisaties voor hogere kwaliteit van dienstverlening zouden zorgen.

In dat opzicht paste dit streven goed binnen het denkkader van het *New Public Management*, zoals in hoofdstuk 2 besproken. Een belangrijke consequentie van dit denkkader was dat de mogelijkheid ontstond om een minder strikt onderscheid te maken tussen efficiëntiewinsten bij publieke en private organisaties (zoals gehanteerd in de jaren tachtig). Indien (artificiële) marktprikkels ook binnen publieke organisaties georganiseerd konden worden, kon verzelfstandiging (mits goed vormgegeven) ook als een wenselijk beleidsdoel worden gepresenteerd, in plaats van enkel een tussenstap in de richting van privatisering.

Waar verzelfstandiging in de vorm van ZBO's afwijkt van het NPM-denken is dat relatief onduidelijk bleef hoe de principaal (de overheid) de agent (de ZBO) nog op een betekenisvolle manier kon controleren. Het gebrek aan een expliciet debat hierover is des te meer opmerkelijk vanwege de grote controverse die ontstond over verzelfstandiging zonder adequate controle in het geval van het Loodswezen (zie hierboven). Daarnaast was er een gebrek aan bewijs dat deze verzelfstandigde organisaties daadwerkelijk beter functioneerden dan niet verzelfstandigde overheidsorganisaties (Van Thiel 2000).

In het rapport van de commissie-Wiegel (1993) werd stevig ingezet op een sterk afgeslankte overheid die zich enkel nog richtte op de zogenaamde 'kerntaken', wat hoofdzakelijk beleidsvorming impliceerde. Ministeries zouden kleine en flexibele 'kerndepartementen' moeten worden die beleid ontwierpen, maar de uitvoering aan verzelfstandigde organisaties over zouden laten (Bouckaert et al. 2010: 158). Dit rapport paste zeer goed in het streven van het kabinet om veel organisaties op afstand te zetten en daarmee de overheid af te slanken.

Privatisering
Hoewel de beleidsprioriteit verschoof naar verzelfstandiging en men privatisering trachtte te herdefiniëren als vorm van externe verzelfstandiging, bleven andere rapporten dichter bij de oude terminologie en beleidsdoelstellingen. Bovendien werd niet gekozen een nieuwe, uitgebreide notitie over het staatsdeelnemingenbeleid uit te brengen (dit gebeurde pas weer in 1997), waarmee dus niet expliciet afstand werd genomen van het oude denkkader zoals gehanteerd in de jaren tachtig.

Belangrijk voor het denkkader over privatisering was de publicatie *Handboek privatisering* (1990), opgesteld door de Commissie Bundeling Ervaringen bij Privatisering (Commissie BEP). Dit handboek (dat vlak na de eerdergenoemde notitie van het ministerie van Financiën werd gepubliceerd) was gericht op de verdere doorvoering van privatisering en de ondersteuning van het privatiseringsbeleid (Sylvester 2000: 69-71). De kritiek op overheidsorganisaties zoals die in 1987 was geuit werd herhaald: de overheidsstructuur en -cultuur kunnen een efficiënte uitvoering van activiteiten belemmeren. Bovendien bleef men hierin de oude, brede definitie van privatisering hanteren.

Hoewel in dit rapport dus sprake was van een grote mate van continuïteit met betrekking tot eerdere standpunten, waren er ook verschillen merkbaar. De reserves die minister Ruding had geuit wat betreft het verzelfstandigen van overheidstaken (cf. hoofdstuk 3) kwamen in een specifieke vorm terug, namelijk als het gaat om 'interne verzelfstandiging' ('zelfbeheer'). Hierbij ging het om een vorm van 'verzelfstandiging' waarbij een overheidsdienst onder ministeriële verantwoordelijkheid bleef vallen (in tegenstelling tot 'externe verzelfstandiging', waarbij dit niet gold): "Ondanks het feit dat ook bij zelfbeheer de aandacht gericht wordt op de prestaties – de output blijft een ambtelijk bestuursmodel aanwezig" (Commissie BEP 1990: 23). Zelfbeheer zou dan onder geen enkele voorwaarde een acceptabel *einddoel* zijn (Sylvester 2000).[5] Hiermee werd dus kritiek geuit op een specifiek *type* verzelfstandiging (interne verzelfstandiging), maar hiermee werd het andere type verzelfstandiging (i.e. externe verzelfstandiging) tegelijkertijd minder geproblematiseerd. Specifiek dit type verzelfstandiging – externe verzelfstandiging – werd, zoals gezegd, een beleidsprioriteit onder Lubbers III.

Twee jaar later verscheen een rapport van de *Subcommissie Verzelfstandigingen van de Adviescommissie Rijksdienst*, kortweg commissie-Oele genoemd. Dit rapport was, in vergelijking met de Commissie BEP, voorzichtig met het pleiten voor focus op 'afstoten' (Sylvester 2000).

4.1.2 BELEIDSPRAKTIJK ONDER LUBBERS III

Nadat de jaren tachtig al in de praktijk gekenmerkt werden door het verzelfstandigen van een grote hoeveelheid overheidsorganisaties zette het derde kabinet-Lubbers dit beleid voort. Daarbij was geen sprake van een gecoördineerd en goed georganiseerd proces van verzelfstandigingen. Volgens Kickert (2005: 15) was de populariteit van het instellen van ZBO's hoofdzakelijk te danken aan het feit dat dit een manier was voor ministeries om bezuinigingen door te voeren. Initiatief voor het instellen van ZBO's werd dan ook voornamelijk door ministeries zelf genomen, wat een verklaring is voor de grote hoeveelheid ZBO's die werd ingesteld, de diversiteit van typen ZBO's (wat betreft hun taken en rechtspositie) en de onduidelijke verhoudingen tot het departement (cf. Van Thiel 2000; Bouckaert et al. 2010).

Tijdens deze periode werd ook het staatsbedrijf 's Rijks Munt omgevormd tot een staatsdeelneming. Andere nieuwe staatsdeelnemingen waren DAF in 1993 (overigens in 1994 weer verkocht), Roccade (1990), en het Nederlands Inkoopcentrum (1990). Hierbij ging het bij DAF om het steunen van een in moeilijkheden verkerend bedrijf en bij Roccade en het Nederlands Inkoopcentrum om de verzelfstandiging van overheidsdiensten. Belangrijk was ook dat men in deze periode begon te denken over de hervorming van de staatsdeelneming de Nederlandse Spoorwegen. Begin jaren negentig moest veel geld worden gestoken in het opvangen van verliezen bij deze organisatie. Daarnaast was er in 1991 een richtlijn uitgevaardigd door de Europese Raad van Ministers voor de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap, waarbij onder meer werd gepleit voor het vergroten van de commerciële autonomie van de spoorwegbedrijven en een boekhoudkundige scheiding van de exploitatie van de vervoersdiensten en het beheer van infrastructuur (Van Enckevoort 1999: 258). De hervorming van de spoorwegen zou tijdens de volgende kabinetten vorm krijgen en tot vele controverses leiden.

Ook werd er voortgang gemaakt met het afstoten van staatsdeelnemingen, specifiek de staatsdeelnemingen die in de jaren tachtig waren gevormd. Zo werd de Postbank in 1990 verkocht aan de ING voor geld en aandelen in ING, waarbij een deel van deze aandelen in 1993 werd verkocht.[6] De KPN werd in 1994 en 1995 naar de beurs gebracht, hoewel er op dat moment nog geen concurrenten waren op de markt, waarbij dient te worden opgemerkt dat de staat wel aandelen hield in KPN. Fokker werd in 1993 volledig verkocht.

4.1.3 KRITIEK OP BELEID

De sterke groei van ZBO's werd medio jaren negentig flink bekritiseerd. Kritische rapporten van de commissie-Sint (1994) en de Algemene Rekenkamer (1995) leidden tot een stevige politieke discussie. Beide rapporten benadrukten het gebrek aan *accountability* van deze organisaties en het gerelateerde probleem voor ministeriële verantwoordelijkheid. Tot die tijd was er nauwelijks politieke aandacht voor de sterke groei van het aantal zelfstandige bestuursorganen en het gebrek aan sturingsmogelijkheden en controlemechanismen van deze organisaties (Verhoest en Van Thiel 2004; Bouckaert et al. 2010), hoewel volgens Van Montfort (2010) er al veel eerder aandacht voor was gevraagd: Scheltema had de problematiek van sterke proliferatie van zelfstandige bestuursorganen al in 1974 aangestipt (Scheltema 1974) en herhaald in 1993 (commissie-Scheltema 1993), en ook de WRR had in 1983 al aandacht gevraagd voor deze kwestie (Munneke et al. 1983).

De commissie-Sint stelde in het rapport *Verantwoord Verzelfstandigen* dat er vaak om de verkeerde redenen werd gekozen voor verzelfstandiging en constateerde een "neiging om verzelfstandiging te hanteren als 'vluchtweg' voor de beperkingen op het vlak van het financiële en het personele beheer binnen de rijksdienst" (commissie-Sint 1994: 6). Het rapport pleitte voor meer oog voor *interne* verzelfstandiging in zogenaamde agentschappen, organisaties die een grote mate van zelfstandigheid hebben, maar wel onder ministeriële verantwoordelijkheid blijven vallen. De oprichting van dergelijke organisaties was mogelijk gemaakt door een wijziging van de Comptabiliteitswet in 1991. Dit type organisatie zou vanaf dat moment een steeds belangrijkere optie worden voor opeenvolgende kabinetten.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer ging in op de mate waarin ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's gewaarborgd was, en de conclusie was ronduit negatief (Verhoest en Van Thiel 2004). Er werd gesproken van een 'wildgroei' aan regelingen voor ZBO's, die ook nog eens flinke beperkingen hadden (ibid.). Door de grote diversiteit aan regelingen en organen waren de overheid en het parlement het overzicht kwijt, zo concludeerde het rapport. Beide rapporten leidden tijdens het kabinet-Kok I tot een herziening van beleidsdenken wat betreft verzelfstandiging (zie hieronder).

4.2 BELEID VAN KOK I (1994-1998)

4.2.1 BELEIDSDENKEN ONDER KOK I

Tijdens het kabinet-Kok I (PvdA, VVD en D66) vond een belangrijke verschuiving plaats in de richting van het stimuleren van marktwerking in diverse sectoren. Deze verschuiving werd gestimuleerd vanuit de Europese Unie, waar regels waren opgesteld (natuurlijk mede ontworpen met Nederlandse input en die door Nederland waren geaccepteerd) die gericht waren op de totstandkoming van een Europese interne markt voor diverse sectoren (zoals telecom, energie, openbaar vervoer en post). Daarnaast was het ingegeven door een stevige kritiek op het functioneren van diverse markten in Nederland. Nederland had de niet al te flatterende bijnaam 'kartelparadijs' gekregen. Daarnaast kwam er in toenemende mate kritiek op het functioneren van publieke sectoren, waarbij werd geconstateerd dat deze de dynamiek misten van markten en particuliere bedrijven. Er werd beargumenteerd dat de Nederlandse economie onder zijn kunnen presteerde en dat het achterblijven van marktwerking de groei van het bruto nationaal product dempte. De boodschap dat de Nederlandse economie tot een hogere groei zou kunnen komen als marktwerking en privaat initiatief meer zouden worden gestimuleerd, was vanaf dat moment veelvuldig te horen (cf. subparagraaf 2.1.1).

Het ministerie van Economische Zaken, onder leiding van minister Wijers en secretaris-generaal Geelhoed ("Zie mij in economisch opzicht maar als een neo-liberaal" (geciteerd in: De Jong et al. 2005)), toonde zich een belangrijk uitdrager van de wenselijkheid van meer marktwerking (cf. Geelhoed 1996; Van Hulst 1996; Wijers 1998). Een versterkte focus op marktwerking sloot aan op het economische denkkader waarbij sterkere concurrentie zou leiden tot een doelmatiger inzet van schaarse middelen (cf. subparagraaf 2.2.1). Het verminderen van toetredingsbarrières en het anders vormgeven van prijsvorming werden bij uitstek beleidsopties die marktwerking zouden stimuleren (Van Damme 2001a).

Achteraf kan geconstateerd worden dat men niet alleen optimistisch was over de voordelen van marktwerking, maar ook erg optimistisch was over de mogelijkheden van het introduceren van marktwerking in diverse sectoren. Volgens Van Damme (2001a: 187) was dit optimisme "gebaseerd (…) op een naïef geloof in de werking van de markt, op het idee dat als eenmaal toetredingsbarrières en andere knellende regels opgeruimd zijn, de markt vervolgens spontaan een welvaartsoptimum zal realiseren". Zo schatte de toenmalig directeur Marktwerking van Economische Zaken, Van Hulst, dat de baten van marktwerking zouden optellen tot zo'n 4 à 5 miljard gulden per jaar, en dat sterkere marktwerking de economie structureel op een ho-

ger groeipad zou brengen (Van Hulst 1996). Volgens Van Hulst wekte het derhalve "weinig verbazing dat internationale organisaties als de OESO en het IMF Nederland systematisch aanbevelen om ten behoeve van betere economische prestaties meer marktwerking toe te staan" (ibid.).

Privatisering

Dit optimisme had ook zijn weerslag op een hernieuwde waardering voor privatisering in de vorm van 'afstoten'. Na de publicatie van het rapport van de commissie-Sint (1994) werd een onderscheid gehanteerd tussen verzelfstandiging en privatisering die paste binnen dit denkkader en zou beklijven in beleidsdiscussies: bij privatisering ontleent de instelling zijn positie aan de werking van concurrentie op de markt, bij verzelfstandiging niet (ibid.: 7). Omdat bij publieke financiering van instellingen geen sprake is van tucht van de markt, impliceerde dit onderscheid dat 'privatisering' synoniem was met 'afstoten' en kon worden onderscheiden van 'verzelfstandiging'.

Dit hernieuwde enthousiasme voor privatisering ging echter niet direct gepaard met een nieuw beleidskader voor privatisering. Dit werd pas gepresenteerd in 1997 met een nieuwe nota *Beleid inzake staatsdeelnemingen* (TK 1996-1997a), die was opgesteld na aandringen van de vaste Kamercommissie van Financiën in 1994 (ibid.: 2). In deze nota werd gesteld dat het beleid er "sinds 1985 op [is] gericht dat bestaande deelnemingen worden afgestoten, tenzij er doorslaggevende redenen zijn om de deelneming tijdelijk of blijvend te continueren". Er werd vervolgens gesteld dat dit "algemene uitgangspunt (…) nog steeds een uitstekende basis voor toekomstig beleid oplevert" (ibid.: 3). De drie criteria bij het toetsen of deelnemingen in aanmerking komen voor afstoten werden als immer adequaat beschouwd.[7] Wel was er een belangrijke verschuiving wat betreft de wenselijkheid en mogelijkheid om monopolies te privatiseren.

> "De exploitatie van een monopolie vormde (…) destijds reden om niet te verkopen. Inmiddels heeft de gedachte postgevat dat onder omstandigheden ook de eigendom van een aanbieder in een monopolie-situatie kan worden overgedragen aan private investeerders. Indien de monopolie-situatie structureel is, omdat toetreding van andere aanbieders niet mogelijk is of niet in het verschiet ligt, dient een eventuele afstoting gepaard te gaan met aparte regelgeving met betrekking tot de marktordening, bijvoorbeeld ten aanzien van de prijzen van de door de monopolist aangeboden diensten of producten. Indien toetreding van andere aanbieders wel mogelijk is, dient deze toetreding bij afstoting van een aanbieder in een monopolie-situatie actief te worden aangemoedigd" (TK 1996-1997a: 4).

Dit betekende dat instellingen die voorheen buiten het domein van privatisering bleven (zoals natuurlijke monopolies) nu ook mogelijke kandidaten voor privatise-

ring werden (Van Damme 2006). Overigens is de privatisering van KPN een duidelijk voorbeeld dat beleidsdenken en -praktijk nogal eens uit elkaar lopen (zoals besproken in hoofdstuk 1), omdat reeds in 1994/1995 de KPN was geprivatiseerd nog voor liberalisering van de markt (ibid.: 306).

Het valt in deze context op dat het ministerie van Financiën een zeer ruime definitie van 'tucht van de markt' hanteerde.

> "Er is niet alleen sprake van tucht van de markt wanneer goederen of diensten in concurrentie met binnen- of buitenlandse aanbieders moeten worden geproduceerd. Het feit dat een vennootschap voor haar financiering is aangewezen op de financiële markten brengt de vennootschap al meer onder de tucht van de markt. Daarmee is de vennootschap zelf verantwoordelijk voor haar continuïteit. Deze situatie doet zich ook reeds voor indien de onderneming (vooralsnog) geen directe concurrent heeft" (TK 1996-1997a: 6).

Hoewel bij het marktwerkingsbeleid (dat door het ministerie van Economische Zaken werd geïnitieerd) dus meer aandacht kwam voor het bevorderen van concurrentie tussen bedrijven in bepaalde sectoren door toetredingsdrempels te slechten, was (blijkens het citaat) het ministerie van Financiën er nog steeds van overtuigd dat een privaat bedrijf met winstoogmerk (door tucht van de kapitaalmarkt) tot betere prestaties zou worden aangezet dan een publieke organisatie.

Er was dus een zekere spanning tussen de doelstellingen van beide ministeries. Daar waar het ministerie van Economische Zaken in de richting 'eerst liberaliseren, dan privatiseren' leek te bewegen, bleef Financiën voor onconditionele privatisering (Van Damme 2006: 297). Dat het ministerie van Economische Zaken de voorkeur leek te geven aan de volgtijdelijkheid van liberalisering en privatisering bleek bijvoorbeeld uit de volgende passage over het privatiseren van energiebedrijven: "De ervaring in andere sectoren en in andere landen leert ook dat, wanneer liberalisering en privatisering hand in hand gaan, er sprake kan zijn van het creëren van private in plaats van publieke monopolies. Het ligt dus in de rede dat volgtijdelijkheid de voorkeur verdient" (TK 1995-1996: 101).

Verzelfstandiging

Wat betreft beleidsdenken op het gebied van verzelfstandiging vond ook een verschuiving plaats. Naar aanleiding van de kritische rapporten van de commissie-Sint (1994) en de Algemene Rekenkamer (1995) kondigde het kabinet in 1995 met de nota *Herstel van het primaat van de politiek* (TK 1994-1995) maatregelen aan die moesten leiden tot meer adequate informatievoorziening van ZBO's aan de verant-

woordelijke ministers. Hierdoor zouden zij en het parlement beter geïnformeerd kunnen worden over het presteren van deze organisaties en beter toezicht op deze organisaties kunnen houden. Hieruit blijkt een minder sterk geloof dat op afstand gezette organisaties ook daadwerkelijk beter presteren, dat er meer aandacht kwam voor controlemechanismen van deze organisaties en een hernieuwde focus op het belang van ministeriële verantwoordelijkheid (zie ook commissie-Holtslag 1998).

Door de controverse over ZBO's kwam het 'agentschapsmodel' op de voorgrond te staan. Dit model was al in 1991 door het ministerie van Financiën in het heroverwegingsrapport *Verder bouwen aan beheer* (1991) gepresenteerd als mogelijke vorm van verzelfstandiging. In dit rapport werden vier knelpunten voor resultaatgericht werken in overheidsorganisaties geconstateerd: (1) de onmogelijkheid om budgetten over te hevelen naar volgende begrotingsjaren; (2) het ontbreken van de mogelijkheid om kosten van investeringen te spreiden over meerdere jaren; (3) het ontbreken van leningsbevoegdheid; en (4) het feit dat in de uitvoering onvoldoende prikkels waren om efficiënt te werken. Het agentschapsmodel werd geïntroduceerd als instrument om deze knelpunten weg te nemen (ministerie van Financiën 2011a: 4).

Het agentschapsmodel, geïnspireerd op het Engelse *Next Step Agency Programme* (Van Thiel en Pollitt 2007: 31), impliceerde een grotere mate van onafhankelijkheid van de uitvoerende organisatie, maar zonder de instelling van een formele eigenstandige rechtspersoonlijkheid en onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid (ibid.: 53). Het model was sterk geïnspireerd op het *New Public Management*-denken (ministerie van Financiën 2011a): "Kerngedachte hiervan was dat er meer doelmatigheid bereikt kon worden in de uitvoering van beleid door delegatie van de verantwoordelijkheid voor de apparaatsinzet, en door tegelijk prikkels in het beheersregime te creëren die aanzetten tot meer bedrijfsmatig handelen" (ibid.: 4). Deze vormgeving van beleidsvorming en -uitvoering was geënt op een resultaatgericht sturingsmodel waarbij agentschappen op contractbasis hun taken gingen uitvoeren en gestuurd werden op de output en doelmatigheid hiervan (ministerie van Financiën 2011a). Bovendien hanteerden deze organisaties een ander financieel regime, waarbij de mogelijkheid bestond voor investeringen en afschrijven, het gebruik van een leenfaciliteit, de opbouw van een eigen vermogen, en het hanteren van andere budgetregels. Agentschappen hanteerden hiertoe het zogenaamde 'batenlastenmodel', dat dit mede mogelijk maakte, terwijl andere rijksoverheidsafdelingen het 'kas-verplichtingenstelsel' hanteerden (ibid.). Dit andere financiële regime zou ook de transparantie van uitgaven van de overheidsorganisatie vergroten.

De verwachting was dat deze 'semi-onafhankelijke organisaties' (Van Thiel en Pollitt 2007) door grotere onafhankelijkheid beter zouden presteren en dat controle en

toezicht beter gewaarborgd zouden zijn dan bij ZBO's, aangezien agentschappen nog steeds onderworpen waren aan politieke controle doordat ministeriële verantwoordelijkheid van kracht was. Derhalve is het opvallend dat ook bij dit type organisaties later gebreken werden geconstateerd wat betreft controle en sturingsmogelijkheden van het verantwoordelijke departement (ibid.: 55; zie hieronder).

Marktwerking, verzelfstandiging en privatisering
Het rapport van de werkgroep-Cohen in 1997 (TK 1996-1997b), een werkgroep ingesteld op verzoek van zowel het bedrijfsleven als het parlement (SER 1999), maakte veel discussie los over de verhouding van markt en overheid.[8] In dit rapport werd kritiek geuit op het feit dat organisaties met een sterke band met de overheid in toenemende mate actief raakten op commerciële markten (de commissie sprak over 'organisaties met exclusieve of bijzondere marktrechten', waar ook agentschappen en ZBO's onder werden geschaard). Dit kon ertoe leiden dat de organisaties een oneigenlijk concurrentievoordeel hadden ten opzichte van 'normale' marktpartijen. De werkgroep-Cohen pleitte dan ook voor een strikte scheiding tussen publieke en private taken, om zo te zorgen voor een *level playing field*.

Dit denkkader kon potentieel grote consequenties hebben voor de vormgeving van verzelfstandigde overheidsorganisaties. Op het eerste gezicht leek het rapport dan ook een pleidooi voor (veel) verdergaande privatisering (Sylvester 2000: 77). Het sloot ook goed aan bij het denkkader dat in de Europese Unie werd gehanteerd, namelijk een vrij strak onderscheid tussen het publieke en private domein, wat gedefinieerd werd aan de hand van de *activiteiten* die worden ondernomen: economische activiteit (privaat) versus zaak van algemeen belang (publiek) (De Zwaan 1999; Steyger 2005). Het rapport is echter ook te zien als een signaal dat de grens tussen publiek en privaat ingrijpend aan het wijzigen was (Kickert 2000). Het leidde dan ook tot een discussie in Nederland die voorbij een juridische of economische invalshoek ging en in brede zin ging over veranderingen van de overheid en over marktwerking, privatiseren en verzelfstandigen.

4.2.2 BELEIDSPRAKTIJK ONDER KOK I

Zoals hierboven uiteengezet focuste het kabinet-Kok I op het stimuleren van marktwerking, met een nadruk op het slechten van toetredingsdrempels (i.e. liberalisering; Van Damme 2001b). Marktwerkingsbeleid kreeg vorm in de operatie *Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit* en in de totstandkoming van de mededingingswet/NMa. Het omvattende karakter van deze operaties bleek ook uit andere projecten, zoals de liberalisering van de winkelsluitingswet en de markt voor kansspelen en het bevorderen van concurrentie en mededinging op het terrein van de advocatuur.

Daarnaast werden reeds voorbereidingen getroffen voor de liberalisering van de energie, telecom en de spoorwegen, mede vanwege Europese regelgeving die op deze sectoren van toepassing waren.[9] Naast de oprichting van de NMa werden ook onafhankelijke, sectorale toezichthouders opgericht, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Dienst Toezicht en Uitvoering energie (Dte) om toezicht te houden op de beginnende liberalisering in de telecom- en energiesector.
Een ander belangrijke maatregel was de 'privatisering van de ziektewet', die tot een ingrijpende herordening van het socialezekerheidsstelsel leidde. Met de introductie van de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte (Wulbz) in 1996 werd een groot deel van de verantwoordelijkheid voor verzekering in geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid verschoven van de overheid en sociale partners naar individuele werkgevers en werknemers (Van Gestel et al. 2009: 81).

Daarnaast ging het afstoten van staatsdeelnemingen gestaag door. Zoals hierboven al werd aangestipt werd de KPN in 1994 en 1995 naar de beurs gebracht. Het staatsbelang in KLM werd in 1998 gereduceerd van 31,3% tot 19,3% (wat circa 300 miljoen euro opleverde). Verder werden het Nederlands Congresgebouw, het Administratiekantoor aandelen Hoogovens, DSM, de Koninklijke Nederlandse Springstoffenfabriek, DAF Trucks, Fokker Holding en Alpinvest Holding in deze periode volledig afgestoten.

Op het gebied van verzelfstandigen nam in deze periode het absolute aantal ZBO's af, voornamelijk vanwege fusies. Volgens Verhoest en Van Thiel (2004) nam in deze periode de mate waarin ZBO's werden ingesteld juist toe, ondanks de stevige kritiek die was geuit op de verhouding tussen de overheid en deze zelfstandige organen. Een effect van deze kritiek was evenwel dat er strengere eisen werden gesteld aan de oprichting van ZBO's. Zo mochten nog enkel publiekrechtelijke ZBO's worden opgericht, moest bij de oprichting aan specifieke voorwaarden worden voldaan en werden regels opgesteld op het gebied van verantwoording van de ZBO aan het moederdepartement. Een wetsvoorstel voor een Kaderwet voor ZBO's strandde evenwel in 1997 op verzet in de ministerraad (ibid.).

Een ander effect van deze kritiek was dat het aantal agentschappen in deze periode toenam. In 1994 werden de eerste vier agentschappen opgericht en in 1998 waren dat er al negentien (Smullen et al. 2001). Het ministerie van Financiën was de drijvende kracht achter de groei van agentschappen. Alle officiële documenten werden opgesteld door, of in opdracht van, dit ministerie (Smullen 2007). Daarnaast werd op dit ministerie een speciale unit ingesteld om praktische begeleiding te bieden aan ministeriële divisies die zich om wilden vormen tot agentschap. Ten slotte moest dit ministerie de totstandkoming van agentschappen goedkeuren en beheerde het de

kapitaalreserves van deze diensten (Van Thiel en Pollitt 2007: 54). Dit is opvallend omdat in de jaren tachtig dit ministerie zich nog juist krachtig had afgezet tegen dit type verzelfstandiging. De Commissie BEP had in 1990 specifiek reserves geuit over de wenselijkheid van interne verzelfstandiging (zie subparagraaf 4.1.1).

4.2.3 KRITIEK OP MARKTWERKINGSBELEID

Het marktwerkingsbeleid van Paars I kon rekenen op een brede consensus binnen het kabinet en werd ook enthousiast uitgedragen door het ministerie van Economische Zaken. Vanuit de oppositie kwam er wel kritiek. Door GroenLinks werden stevige reserves geuit: "De tendens naar privatisering, meer marktwerking (...) kortom het neo-liberalisme dat in paars de hoofdtoon voert, daar staan wij inderdaad ver vanaf", aldus fractievoorzitter Rosenmöller (geciteerd in Ten Hooven 1998). Ook de Socialistische Partij was zeer afkeurend: "[Het] primaat van de markt verwoest de idealen", zo stelde fractievoorzitter Marijnissen (1998). Volgens De Hoop Scheffer, fractievoorzitter van de grootste oppositiepartij, het CDA, was "marktwerking op een aantal terreinen enorm (...) doorgeschoten" (geciteerd in Goossen en De Vries 1997). Ook vanuit de vakbonden FNV en CNV kwam kritiek op de grotere nadruk op marktwerking, waarbij het CNV (in reactie op een opiniestuk van secretaris-generaal van Economische Zaken, Geelhoed) sprak over "het onvoorwaardelijke geloof in de vrije markt als het medicijn voor alle economische en sociale kwalen" (geciteerd in *NRC Handelsblad* 1996).

4.3 BELEID VAN KOK II (1998-2002)

4.3.1 BELEIDSDENKEN ONDER KOK II

Het tweede kabinet-Kok (PvdA, VVD en D66) trachtte, ondanks de kritiek, het ingeslagen pad van het stimuleren van marktwerking door te zetten. De focus in deze kabinetsperiode was echter gericht op marktwerking in tamelijk complexe sectoren, specifiek netwerksectoren zoals telecom, gas, water en elektriciteit, die voorheen doorgaans als verticaal geïntegreerde overheidsmonopolies waren georganiseerd (Van Damme 2001a: 186). Omdat in veel van deze sectoren overheidsorganisaties of staatsdeelnemingen actief waren, raakten de beleidsvraagstukken van marktwerking en privatisering in deze tijd nog meer verstrengeld. Op het gebied van marktwerking werd veel voorgenomen: een voortzetting en uitbreiding van de MDW-operaties, onderzoek naar marktwerking in de gezondheidzorg, en een vertaling van de aanbevelingen van de werkgroep-Cohen in wetgeving. Daarbij werd voorgenomen om "[w]aar mogelijk en verantwoord (...) marktwerking verder [te stimuleren] om dienstverlening en klantgerichtheid te bevorderen" (TK 1997-1998: 7).

Opvallend is evenwel dat privatisering geen uitgebreide aandacht krijgt in het regeerakkoord. Het woord valt maar één keer, maar slechts terloops en niet in de context van een voornemen om hier werk van te maken. Privatisering werd dan ook in de loop van deze kabinetsperiode controversieel. Een aantal kritische rapporten was hiervoor aanleiding. Allereerst uitte de Raad van State in 1999 kritiek op het marktwerkings- en privatiseringsbeleid van de regering.

> "Het streven om doelstellingen van overheidsbeleid te bereiken mede met behulp van het marktmechanisme neemt nog steeds toe. (…) Dit streven heeft tot nu toe niet altijd succes opgeleverd (…). Daarnaast heeft het college eerder reeds kritische kanttekeningen geplaatst bij de veronderstelling dat prijsverhogingen van bijvoorbeeld water, gas, elektriciteit wezenlijke gedragsverandering bij de consument zouden kunnen opleveren. Bij deze essentiële nutsvoorzieningen is een verdergaand streven aan de orde, te weten privatisering. Daargelaten de vraag of het afstoten van deze ondernemingen meer opbrengt dan een eenmalige bate, acht het college dit een streven met belangrijke nadelen. Voor de consument zijn de zekerheid van een ononderbroken voorziening, een goede kwaliteit en een redelijke prijs van deze eerste levensbehoeften essentieel. Bij particuliere eigendom van nutsbedrijven is het noodzakelijk dat de overheid de consumentenbelangen waarborgt. Daartoe is een ingrijpende regelgeving nodig die hoge bestuurslasten meebrengt. (…) De Raad adviseert aan verdergaande introductie van marktwerking een grondige analyse ten grondslag te leggen en daarbij de ervaringen die tot op heden zijn opgedaan te betrekken" (TK 1999-2000b).

Vervolgens verscheen in 2000 het rapport *Het borgen van publiek belang* van de WRR, waarbij in de epiloog flinke kritiek werd geuit op het privatiserings- en marktwerkingsbeleid.[10]

> "Deze vraag naar het 'voor' of 'tegen' [verdergaande privatisering] is overigens wel kenmerkend voor de manier waarop het debat vaak wordt gevoerd, namelijk ideologisch voor of tegen 'de markt'. De vraag is ook kenmerkend voor de wijze waarop veel voorstellen voor privatisering door de overheid zijn beargumenteerd. De [WRR] is van oordeel dat de regering de afgelopen jaren te vaak te ondoordacht en te onvoorbereid een keuze voor marktwerking heeft gemaakt, zonder dat zij zich van de (noodzaak van borging van) in het geding zijnde publieke belangen voldoende bewust is geweest" (WRR 2000: 162).

Zowel de Raad van State als de WRR uitten dus stevige kritiek op het marktwerkings- en privatiseringsbeleid van de afgelopen jaren en stelden dat het vaak aan goede

voorbereiding had ontbroken. Deze nadruk op het belang van goede voorbereiding zou in de jaren tweeduizend veel navolging krijgen in uiteenlopende bijdragen aan het debat (zie hoofdstuk 5).

Binnen het kabinet leidde dit commentaar tot verdeeldheid, omdat de PvdA haar standpunt op het gebied van privatisering wijzigde van 'ja, mits' naar 'nee, tenzij', terwijl de VVD en D66 hier geen aanleiding toe zagen (Kranenburg 1999). De kritiek op het overheidsbeleid bleef ook niet onopgemerkt door het parlement. Beide Kamers verzochten het kabinet een integrale beleidsvisie op marktwerking, liberalisering, verzelfstandiging en privatisering te presenteren. In 2001 vroegen de vaste Kamercommissies voor Financiën en voor Economische Zaken om een notitie op het gebied van staatsdeelnemingen. Het kabinet reageerde met een drietal notities: *Publieke Belangen en Marktordening* (2000); *Borging van Publieke Belangen* (2001); en *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid* (2001). Uit de notities valt een dubbele ontwikkeling te identificeren.

Privatisering en marktwerking
De eerste ontwikkeling was dat privatisering (nu specifiek gedefinieerd als "afstoten van het eigendom van de overheid" (TK 1999-2000a)) expliciet gekoppeld werd aan marktwerking.

> "In de eerste plaats moet de aandacht uitgaan naar een doelmatige marktordening, pas daarna kan het privatiseringsvraagstuk beantwoord worden" (TK 1999-2000a).

> "Wanneer een markt wordt geliberaliseerd, ligt de vraag voor of het zinvol is het publieke eigendom van een onderneming te handhaven. (…) Als een markt eenmaal voldoende concurrerend is, kan het overheidseigendom – bij goed toezicht – worden afgestoten (privatisering). In die situatie ligt – indien er geen andere specifieke redenen zijn om aandelen te behouden – afstoten van het eigendom zelfs voor de hand" (TK 2000-2001: 15).

Kortom, of privatisering wenselijk is hangt af van de mate van concurrentie in een bepaalde markt. Dit is dus een specifiekere definitie van 'tucht van de markt' (concurrentie tussen bedrijven) dan gehanteerd door het ministerie van Financiën in 1997, waar privaat eigendom leidt tot 'tucht van de kapitaalmarkt' en derhalve sowieso een wenselijke strategie is. Ook is het interessant dat er wordt gesteld dat goed toezicht nodig is bij het afstoten van overheidseigendom. In de jaren tachtig werd nog gesteld dat de overheid na afstoting geen verantwoordelijkheid meer had voor het functioneren van de organisaties, omdat die immers niet meer tot het publieke

domein hoorden. Nu werd gesteld dat er wel degelijk een verantwoordelijkheid bleef voor de overheid voor het toezien op geprivatiseerde ondernemingen. De reden voor deze wijziging in positie was enerzijds het andere *karakter* van de te privatiseren ondernemingen en de betreffende sector (het ging hierbij om (nuts)bedrijven in netwerksectoren) (cf. De Pree 2008: 289), anderzijds was duidelijk geworden dat veranderend beleid gepaard kan gaan met transitieproblemen, waardoor goed toezicht hierop gewenst is.

Desalniettemin bleef men in het algemeen sceptisch over het presteren van overheidsorganisaties. Zo stelde de secretaris-generaal van Economische Zaken Van Wijnbergen dat nergens in de wereld staatsbedrijven het goed doen (WBS 2002: 63): "De discipline van de markt ontbreekt. Altijd zit er de diepe pocket van de overheid achter, en niet een dreigend faillissement. Vandaar dat we als uitgangspunt moeten nemen dat dergelijke bedrijven in private handen moeten komen" (Alberts en Berkhout 1999). Ook door economen werd nog steeds gepleit voor verdergaande privatisering (cf. Bovenberg en Teulings 2000a; 2000b).

Daarnaast bleek in de praktijk dat de volgtijdelijkheid van liberalisering en privatisering lang niet altijd werd gehonoreerd, bijvoorbeeld in de energiesector. Zo werd de insteek van de vorige minister van Economische Zaken, Wijers (D66), dat liberalisering vóór privatisering in de rede lag bij de energiemarkt, door de nieuwe minister, Jorritsma (VVD), terzijde geschoven (Op het Veld 2005b). Gemeenten en provincies (aandeelhouders van de energiebedrijven) waren in die tijd begonnen met de verkoop van energiebedrijven, iets wat de minister goedkeurde, terwijl de Tweede Kamer nog moest vergaderen over de wet die dit soort privatiseringen zou regelen (*de Volkskrant* 2002).

Privatisering, marktwerking en publieke belangen
Een tweede ontwikkeling was dat privatiserings- en marktwerkingsvraagstukken gekoppeld werden aan het vraagstuk van 'publieke belangen', iets wat expliciet door de WRR op de agenda was gezet.[11] Hoewel voorheen gesproken werd over 'collectief belang' of 'algemeen belang' (De Pree 2008: 289), zorgde het WRR-rapport met het onderscheid tussen maatschappelijke en publieke belangen (zie box 4.1) voor meer expliciete aandacht voor de rol die de overheid nog moest spelen tijdens en na privatiserings- en marktwerkingsoperaties. Daarnaast werd hiermee nadrukkelijk gesteld dat privatisering en marktwerking *middelen* zijn om *doelen* (publieke belangen) te verzekeren, en niet doelen op zich zijn (cf. paragraaf 5.1).

Uit de notities valt af te leiden dat het kabinet weinig vertrouwen had dat publiek aandeelhouderschap voldoende (of noodzakelijk) is om publieke belangen te be-

hartigen (Van Damme 2006). Dit is evident een andere formulering dan gangbaar was in de jaren tachtig, toen gesteld werd dat alle overheidsdiensten zouden worden doorgelicht op de mogelijkheid tot privatisering. Desalniettemin stelde het kabinet dat aandeelhouderschap slechts beperkte sturingsmogelijkheden biedt en daarom weinig geschikt is om publieke belangen te borgen (TK 2001-2002a). Bij vennootschappen van een bepaalde omvang gold namelijk het zogenaamde 'Structuurregime', dat directe aandeelhoudersinvloed zeer beperkte (Van Damme 2006). Het kabinet had derhalve meer vertrouwen in wetgeving, regulering en het afsluiten van contracten om publieke belangen te borgen, dan in het aanhouden van staatsdeelnemingen (ibid.).

Box 4.1 Publieke belangen

Het WRR-rapport zorgde voor een belangrijke verschuiving in het beleidsdebat, namelijk door het centraal stellen van het begrip 'publiek belang'. Het rapport onderscheidde 'maatschappelijke belangen' – "belangen waarvan de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is" – en 'publieke belangen', waaronder de WRR die maatschappelijke belangen verstond "welke de overheid zich aantrekt op grond van de overtuiging dat zij anders niet goed tot hun recht komen" (WRR 2000: 20). De vraag of iets als een zaak van publiek belang moet worden aangemerkt vereist een expliciete politieke keuze, aldus de WRR. Als beslist is *wat* als publiek belang moet worden aangemerkt, kan vervolgens de vraag aan de orde komen *hoe* deze publieke belangen adequaat behartigd kunnen worden (ibid.). De markt biedt zich daarbij als een van de mogelijke instrumenten aan. Als de markt als instrument gekozen wordt, nemen private partijen de *operationele verantwoordelijkheid* voor de levering van diensten of goederen van publiek belang. De overheid houdt echter de *eindverantwoordelijkheid* om te zorgen voor voldoende 'borging' van de publieke belangen.

Verzelfstandiging

Het agentschapsmodel was in de beginjaren van Paars II nog immer een aantrekkelijke optie voor hervormingsoperaties binnen de rijksoverheid. De Algemene Rekenkamer (2000: 25) constateerde echter bij veertien van de eenentwintig agentschappen tekortkomingen in de financiële verantwoordingen. Het ministerie van Financiën voegde daarom in 2001 een aantal nieuwe voorwaarden toe waaraan moest worden voldaan bij de oprichting van een agentschap (van drie voorwaarden in 1991 naar twaalf in 2001).

> "De nieuwe voorwaarden om een agentschap te worden, zijn dat een kandidaat-organisatie reeds vooraf een beschrijving van produkten en diensten moet geven, inclusief geschatte kostprijzen. Ze moeten criteria voor beoordeling van de prestaties identificeren en het interne planning en control systeem moet een externe prestatiegerichte oriëntatie kennen. De controle-dimensie (...) is duidelijk steviger ingevuld. Prestatiemeting en -evaluatie zijn nu belangrijke instrumenten voor controle en toezicht op agentschappen" (Smullen et al. 2001).

Deze nieuwe voorwaarden waren dus zowel gericht op financiële aspecten van de uitvoering als ook op de meetbaarheid van prestaties. Hiermee werd dus het NPM-denken verder geconcretiseerd in beleidsmaatregelen (Smullen 2007; ministerie van Financiën 2011a).

De Algemene Rekenkamer constateerde ook problemen op het gebied van toezicht en verantwoording bij Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT's) (Van Montfort 2010: 9). De Algemene Rekenkamer stelde dat het parlement onvoldoende inzicht had in het financieel beheer en de rechtmatigheid bij RWT's. Naar aanleiding hiervan startte de Algemene Rekenkamer een serie onderzoeken naar toezicht op en verantwoording van deze organisaties, om bij te dragen aan de verbetering hiervan en te zorgen voor een betere informatievoorziening richting de Tweede Kamer (ibid.; cf. Algemene Rekenkamer 2008).

Een andere belangrijke ontwikkeling om binnen de overheid organisaties efficiënter te laten opereren was het VBTB-voorstel ('Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording') uit 1999. De bedoeling was dat hiermee departementale begrotingen inzichtelijker zouden maken wat de doelen achter beleid zijn, welke instrumenten hiertoe worden ingezet, welke financiële middelen hiermee gemoeid zijn en wat de resultaten zijn (Korsten 2004). Op deze manier zou inzichtelijker kunnen worden gemaakt waarom de overheid bepaalde activiteiten onderneemt, of dit efficient gebeurt en of deze de gewenste resultaten hebben.

4.3.2 BELEIDSPRAKTIJK ONDER KOK II

Op het gebied van marktwerking werden diverse sectoren (verder) geliberaliseerd. Zo werd wetgeving aangenomen om marktwerking te introduceren in de telecom, de energiesector, de post en het openbaar vervoer. Bij de liberalisering van deze sectoren speelde EU-wetgeving een belangrijke rol, omdat vanuit de EU getracht werd een Europese markt voor deze sectoren te creëren. Overigens ging Nederland in bijvoorbeeld de post- en energiesector sneller en verder dan EU-wetgeving voorschreef (Van Damme 2006: 314). Met de Elektriciteitswet in 1998 werd de Europese richtlijn

geïmplementeerd uit 1996, maar Nederlandse liberalisering ging sneller, elektriciteitstransport en -productie moesten juridisch worden ontvlecht (in plaats van enkel boekhoudkundig, wat de EU voorschreef) en de netwerken moesten voor derden toegankelijk worden (Van Damme 2005).

Verder werd ingezet op het bevorderen van concurrentie en mededinging tussen vrijberoepsbeoefenaars op juridisch gebied, zoals notarissen en gerechtsdeurwaarders. Ook was er de gefaseerde veiling van ongeveer 250 benzineconcessies langs het hoofdwegennet en de introductie van certificeringsystemen voor de makelaardij als alternatief voor overheidsregulering (ministerie van Economische Zaken 2008). De taximarkt werd geliberaliseerd, waarvan de gevolgen (onder andere sterk stijgende tarieven) stevig werden bekritiseerd. Daarnaast werd het socialezekerheidsstelsel verder hervormd, specifiek op het gebied van re-integratiedienstverlening. Opvallend hierbij was dat werd gekozen voor de oprichting van een grote publieke uitvoerder van sociale zekerheid (het UWV; een ZBO) die bij private bedrijven reintegratiediensten zou moeten gaan inkopen. Een belangrijke consequentie hiervan was dat de rol van de sociale partners in het domein van sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening steeds verder werd teruggedrongen (Van Gestel et al. 2009).

Vanaf eind jaren negentig lijkt het CPB een grotere rol te zijn gaan spelen bij het uitdragen van de wenselijkheid van marktwerking. Volgens economen Van Ewijk en Koedijk (1995) was het CPB tot medio jaren negentig "feitelijk afwezig (…) bij de grote economische debatten die nu aan de orde zijn: marktwerking, regulering en mededinging …" (ibid.). Het CPB, met Canoy als hoofd van de afdeling Regulering en Marktwerking, ging zich vanaf dat moment hier echter nadrukkelijker mee bezighouden. In 1997 werd de eerste analyse gemaakt van de mogelijke economische baten van (meer) marktwerking in bepaalde sectoren (cf. Nieuwenhuis en Terra-Pilaar 1997). In de loop der jaren werden diverse studies gedaan naar de economische effecten van meer marktwerking en was de conclusie doorgaans dat meer marktwerking vooral positieve effecten zou hebben (cf. Berbers 2000; *de Volkskrant* 2000; *Het Financieele Dagblad* 2001; Kalse en Santing 2003).

Er werden in deze periode ook weer veel staatsdeelnemingen (gedeeltelijk) afgestoten. Zo werden de Arbo Management Groep, de Haven van Vlissingen, Holland Metrology, NV VAM en de Koninklijke Hoogovens en Staalfabrieken geheel verkocht. Gedeeltelijke afstotingen waren PinkRoccade, NIB Capital Bank, Eurometaal Holding en TNT Post. Daar stonden echter ook weer een aantal nieuwe deelnemingen tegenover (bijvoorbeeld TenneT BV in 2001), hetgeen verklaart waarom het *aantal* staatsdeelnemingen vanaf 1975 altijd rond de 40 vennootschappen bleef, hoewel de samenstelling ervan continue dynamiek kende (TK 2001-2002a). Volgens Van Damme

(2006: 295-296; verwijzend naar OECD 2002) waren de opbrengsten van afstoting in de periode 1990-2001 zo'n 14.5 miljard (in US dollars).

Box 4.2 Verzelfstandiging van de NS

Een significante gebeurtenis in deze tijd, die veel (politieke) discussie losmaakte, was de verdere verzelfstandiging van de staatsdeelneming de Nederlandse Spoorwegen. Hoewel Paars I voornemens was om de NS te privatiseren, kreeg dit plan onder Paars II eerst vorm in een verdere verzelfstandiging (Van Mierlo 2001). Dit hield in dat de NS meer ondernemingsvrijheid zou krijgen (bijvoorbeeld wat betreft het stellen van tarieven en wat betreft de dienstregeling), maar dat gelijktijdig de overheidsbijdrage voor de exploitatie van het spoorvervoer werd afgebouwd (Van Enckevoort 1999: 265).

Het interne verzelfstandigingsproces in de vorm van het oprichten van agentschappen liep, mede vanwege de kritiek van de Algemene Rekenkamer, tijdelijk stroever. Tussen 1994 en 1998 groeide het aantal agentschappen van 4 naar 19, tussen 1998 en 2002 groeide het van 19 naar 25 (ministerie van Financiën 2011a: 11). De minister van Financiën had in mei 2000 het zogenaamde 'departementaal moratorium' ingevoerd op het oprichten van nieuwe agentschappen. Dit hield in "dat ministeries alleen nieuwe agentschappen [konden] instellen als het financieel beheer bij het kandidaat-agentschap op orde is, maar ook het financieel beheer bij de bestaande agentschappen van datzelfde ministerie op orde [is]" (TK 2002-2003a). Dit moratorium werd pas tijdens het kabinet-Balkenende II (in 2003) versoepeld (TK 2002-2003b), waarna het aantal agentschappen weer sterker toenam (ministerie van Financiën 2011a: 11).

De kritiek die medio jaren negentig door diverse instanties was geuit op het verzelfstandigingsbeleid van de overheid had reeds geleid tot de introductie van strengere eisen voor de oprichting van ZBO's. In 2000 werd een nieuwe versie van de Kaderwet op tafel gelegd, met daarin bepalingen over financiële en personele zaken van ZBO's. Dit voorstel was vanwege interdepartementale strijd afgezwakt ten opzichte van de eerdere versie, daar de wet gold voor een beperkt deel van de ZBO's en er altijd bij instellingswet van mocht worden afgeweken (Verhoest en Van Thiel 2004). Bij de behandeling van deze Kaderwet in de Tweede Kamer werden tientallen amendementen toegevoegd in de hoop meer uniformiteit te creëren op het gebied van ZBO's. De behandeling van de wet in de Eerste Kamer werd echter tijdens Balkenende I uitgesteld in afwachting van een rijksbrede evaluatie van ZBO's (Van Thiel 2010; cf. hoofdstuk 5).

Daarnaast werd de wet 'Markt en Overheid' gepresenteerd, naar aanleiding van de aanbevelingen van de werkgroep-Cohen (1997), die trachtte regels te introduceren met betrekking tot het handelen van overheidsorganisaties op markten waar ook private spelers actief zijn, om zo concurrentievervalsing te voorkomen. Het wetsvoorstel was afgezwakt ten opzichte van de voorstellen van de werkgroep-Cohen, die een zeer strikte scheiding tussen publieke en private activiteiten wilde doorvoeren (De Ru 2002). De beoogde wet verplichtte niet tot afstoting van (semi)overheidsorganisaties die op markten actief waren en kwam erop neer dat de overheid zich goed moest bezinnen alvorens zij op de markt actief zou worden. Desondanks had dit wel als doel dat overheden zouden moeten afzien om marktactiviteiten te ondernemen of, indien dit reeds het geval was, deze activiteiten uit de overheidssfeer te halen (ibid.: 62). Het wetsvoorstel ontmoette veel kritiek in de Tweede Kamer. Ook de Raad van State had er reeds kritiek op geuit en hierover een negatief advies uitgebracht (Korsten en Wanroij 2008: 29). De wet werd daarom niet aangenomen en in de ijskast gezet, om pas eind jaren tweeduizend in nog verder afgezwakte vorm te worden aangenomen door de Tweede Kamer, en werd pas in 2011 aangenomen door de Eerste Kamer en in de Staatscourant gepubliceerd.

4.4 OVERKOEPELEND BEELD VAN DE JAREN NEGENTIG

Begin jaren negentig werd privatiseren in het beleidsdebat even in de ijskast gezet en werd verzelfstandigen als wenselijke beleidsoptie gepresenteerd. Er werden in die tijd daarom veel meer organisaties verzelfstandigd in de vorm van ZBO's. De verwachtingen hiervan waren hooggespannen: een hogere efficiëntie bij de zelfstandige organisatie die ook een betere kwaliteit van de dienstverlening zou leveren, en een betere overheid die zich op haar kerntaken kon richten. Dit waren echter theoretische veronderstellingen, die nog in de praktijk moesten worden getoetst. Halverwege de jaren negentig kwam echter sterke kritiek op dit beleid, aangezwengeld door rapporten van de commissie-Sint en de Algemene Rekenkamer. In reactie hierop werden strengere eisen geformuleerd waar nieuw op te richten ZBO's aan moesten voldoen, en kwam daarnaast meer aandacht voor controlemechanismen van de verzelfstandigde organisaties. Ondanks de kritiek bleef het aantal ZBO's groeien, en bleef daarnaast onduidelijkheid bestaan over effectieve sturingsmechanismen en (vanuit de politiek) waar de minister nog wel en niet op kon worden aangesproken.

Het agentschapsmodel werd in de jaren negentig gepresenteerd als alternatief voor het ZBO-model. Bij een dergelijke 'interne verzelfstandiging' gold immer de volledige ministeriële verantwoordelijkheid (in tegenstelling tot bij ZBO's), maar met een grotere mate van onafhankelijkheid van de uitvoerende organisatie (het agentschap)

dan bij 'normale' afdelingen van een ministerie. Ook hier was sprake van grote verwachtingen over de effecten van dit beleid: het agentschap zou efficiëntie bevorderen doordat de organisatie bedrijfsmatiger zou gaan werken en het departement zich enkel hoefde te focussen op het ontwerpen van beleid. De bestuurlijke scheiding van beleidsvorming en -uitvoering die dit model impliceerde, en het sturen op prestaties, paste naadloos binnen het *New Public Management* denkkader (ministerie van Financiën 2011a). Ook op het functioneren van deze organisaties kwam na een aantal jaar kritiek van de Algemene Rekenkamer, waardoor er maatregelen werden ontwikkeld om de (financiële) relaties tussen het agentschap en het moederdepartement te verbeteren.

In de jaren negentig werd marktwerking gepresenteerd als middel bij uitstek om de economie te hervormen. Ook op het gebied van marktwerking waren de verwachtingen hooggespannen: het zou op sectoraal niveau leiden tot hogere efficiëntie, lagere prijzen, betere kwaliteit en meer innovatie en op macroniveau leiden tot een hogere economische groei. Privatisering werd in het kielzog van het optimisme over marktwerking meegenomen en werd wederom gepresenteerd als een aantrekkelijke beleidsoptie. Vele sectoren werden geliberaliseerd en het afstoten van staatsdeelnemingen ging gestaag door, al werden ook nieuwe (tijdelijke) staatsdeelnemingen aangegaan. Er was een groot optimisme over de mogelijkheden om marktmechanismen in de praktijk te brengen (Van Damme 2001a). Dit optimisme werd rond het jaar 2000 getemperd, mede vanwege een aantal slechte ervaringen (zoals de liberalisering van de taxisector), al werd het algemene uitgangspunt dat marktwerking en privatisering (als het goed was vormgegeven) tot wenselijke effecten leiden zeker niet afgezworen.

5 DE JAREN TWEEDUIZEND

Zoals in het vorige hoofdstuk duidelijk werd, was er rond het jaar 2000 een omslagpunt in het enthousiasme voor privatisering en marktwerking. Kritische rapporten, vragen uit het parlement en niet altijd even positieve ervaringen met het marktwerkingsbeleid zorgden voor minder expliciet optimisme over de mogelijkheden om marktwerking goed vorm te geven. Daarnaast toonde zich, nadat Paars II gevallen was, een maatschappelijke onvrede die de pijlen richtte op het functioneren van de overheid. De boodschap van Fortuyn ('de puinhopen van acht jaar Paars') dat de kabinetten-Kok er een potje van hadden gemaakt en het publieke domein in kritieke toestand hadden achtergelaten sloeg aan bij veel burgers. Er ontstond derhalve veel onduidelijkheid over de taken en vormgeving van de overheid, en op welke manier de overheid zich tot de maatschappij en de economie moest verhouden.

Er was dan ook daadwerkelijk veel veranderd in de decennia daarvoor. De overheidsorganisatie was door verzelfstandigingen en privatiseringen ingrijpend getransformeerd (cf. Dijstelbloem et al. 2010; WRR 2012). Van Thiel (2000: 39) constateerde dat er rond het jaar 2000 meer mensen bij ZBO's in dienst waren dan bij de rijksoverheid zelf. Binnen de rijksoverheid waren rond die tijd al 22 agentschappen opgericht, waar een kwart van het rijkspersoneel werkzaam was (Smullen et al. 2001). Deze transformatie van de overheid paste binnen een internationale trend waarbij de overheid zich omringde door vele bestuurlijke satellieten op grotere afstand van politieke sturing, door Majone (1996) en Braithwaite (2000) de opkomst van de 'regulerende staat' genoemd.

Door het privatiseringsbeleid zette de overheid ook minder in op het zelf produceren en leveren van goederen en diensten, en liet ze deze taken veelal over aan derden, die door middel van regels, contracten en toezicht werden aangestuurd. Een 'terugtredende overheid' ging derhalve vaak gepaard met een toename van overheidsregulering, waardoor Vogel (1996: 1) spreekt over "*[the] deregulation revolution that wasn't*". Hoewel de hoeveelheid staatsdeelnemingen in de decennia daarvoor niet was afgenomen, was het karakter van deze staatsdeelnemingen sterk veranderd, met een minder grote nadruk op (het tijdelijk ondersteunen van) commerciële bedrijven en een grotere nadruk op complexere deelnemingen zoals infrastructuren (ministerie van Financiën 2001). Deze transformatie van de overheid zou dan ook in de jaren tweeduizend tot discussie leiden welke taken en verantwoordelijkheden de overheid nog had, welke sturingsmogelijkheden voorhanden waren en hoe het verder moest met marktwerking, verzelfstandiging en privatisering.

Begin jaren tweeduizend was er echter ook sprake van een economische neergang. Daar waar de jaren negentig gekenmerkt werden door over het algemeen sterke groei, sloeg dat in begin jaren tweeduizend (mede als gevolg van het uiteenspatten van de *internet bubble* en de terroristische aanslagen van 11 september 2001) om. In 2002 en 2003 bedroeg de economische groei slechts 0,1 respectievelijk 0,3 procent, sinds begin jaren tachtig (economische krimp) niet meer zo laag. Ook de overheidsbegroting liet te wensen over, hoewel de staatsschuld in de loop der jaren negentig sterk was gereduceerd: na een aantal jaar begrotingsoverschotten was in 2002 sprake van een begrotingstekort van 2% van het bbp, in 2003 zelfs 3%. De werkloosheid nam toe van 3,5% in 2001 tot 5,4% in 2003. De werkgelegenheid kromp, iets wat sinds 1994 niet meer was voorgekomen (Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden 2011). Deze economisch verslechterde omstandigheden droegen in ieder geval in de eerste helft van de jaren tweeduizend eraan bij dat de beleidspraktijk op het gebied van privatisering en verzelfstandiging niet fundamenteel veranderde.

5.1 BELEID VAN BALKENENDE I-III (2002-2007)

5.1.1 BELEIDSDENKEN ONDER BALKENENDE I, II EN III

In de context van marktwerking, privatisering en verzelfstandiging lag de focus van Balkenende I (CDA, LPF en VVD) en Balkenende II (CDA, VVD en D66) in grote mate op het verbeteren van de kwaliteit van openbaar bestuur, mede naar aanleiding van de 'politieke crisis' die was blootgelegd door de opkomst van de Lijst Pim Fortuyn (LPF). In het regeerakkoord van Balkenende II werd gesteld dat de taken, werkwijze en omvang van ZBO's tegen het licht zouden worden gehouden. Dit kreeg vorm in het programma 'Andere Overheid', dat in 2003 werd gelanceerd. De doelstelling van dit programma was om de rijksoverheid te laten focussen op haar kerntaken, alsmede om deze overheid beter te laten functioneren, regulering te verminderen en te komen tot verbeterde coördinatie en samenwerking van diverse actoren in bestuursarrangementen (Bouckaert et al. 2010: 166).

De problemen die in de loop der jaren negentig waren geconstateerd wat betreft sturingsmogelijkheden en verantwoordingsmechanismen van verzelfstandigde organisaties werden hierin erkend, maar de oplossing die gevonden werd was geenszins een kleinere afstand tussen departement en verzelfstandigde organisatie (WRR 2004: 52). Het probleem werd juist gedefinieerd als "te weinig organisatorische, mentale en fysieke distantie" (TK 2003-2004b: 13). Het kabinet pleitte dus voor een strakkere scheiding van beleid en uitvoering, omdat deze scheiding "nog niet in alle opzichten consequent genoeg [was] uitgevoerd" (ibid.). De departementen waren volgens het

kabinet te veel uitvoeringsgericht, met als gevolg een overmaat aan gedetailleerde uitvoeringsregelgeving (WRR 2004: 52). De leer van het *New Public Management* was dus niet het probleem, maar de leer was niet goed genoeg geïmplementeerd. In overeenstemming hiermee pleitte het kabinet dat verantwoording en controle op hoofdlijnen konden plaatsvinden en dat hier meer horizontale vormen van moesten komen, onder meer door de introductie van klantenpanels, kwaliteitshandvesten en *benchmarking* (ibid.).

Wat opvalt is dat het agentschapsmodel weer aan populariteit won. Wegens "goede ervaringen" werd dit model een aantrekkelijke interne verzelfstandigingsoptie voor het kabinet. Het kabinet gaf aan een voorstander te zijn van de overstap naar dit model van "die delen van de Rijksoverheid waar een bedrijfsmatig sturingsmodel (…) meerwaarde heeft" (TK 2003-2004c) en sprak de verwachting uit dat in 2007 circa 80-85% van het personeel van de rijksoverheid in een agentschap werkzaam zou zijn (ibid.).[12] Het kabinet concludeerde op basis van een rijksbrede evaluatie (uit 2002) van het agentschapsmodel dat dit model bijdraagt aan de doelmatigheid van de rijksoverheid. Het bedrijfsmatige besturingsmodel (heldere opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, sturing en bekostiging op output) en een baten-lastenadministratie werden genoemd als de belangrijkste kenmerken van het agentschapsmodel. Daarbij werd gesteld dat met dit model "meer flexibiliteit aan het management wordt gegeven en zo de meest doelmatige mix van arbeid en kapitaal bereikt kan worden" (ibid.).

De aantrekkelijkheid van ZBO's als verzelfstandigingsmodel nam echter verder af, mede vanwege publieke aandacht voor 'misstanden' bij een aantal ZBO's, zoals de sterke salarisgroei bij ZBO-bestuurders (Schillemans 2007: 34). In 2004 presenteerde de commissie-Kohnstamm, een commissie ingesteld op verzoek van het kabinet, een rapport waarin zeer stevige kritiek werd geuit op dit verzelfstandigingsbeleid van de overheid. De conclusie was dat "de verzelfstandiging van overheidstaken (…) de afgelopen jaren niet aan de verwachtingen [heeft] voldaan. (…) Dat ligt niet aan het functioneren van de zelfstandige bestuursorganen zelf maar aan de politiek-bestuurlijke context" (commissie-Kohnstamm 2004: 6). Er werd geconstateerd dat bewindslieden en het parlement last hebben van onduidelijkheid wat betreft sturingsmogelijkheden.

> "Ministers weten niet waarover ze gaan en voelen zich beperkt in het sturen. (…) Het parlement weet niet waarop het de minister wel en niet kan aanspreken en kiest er dan vaak voor de minister op alles aan te spreken. De dagelijkse drang van politieke controle blijkt in de praktijk sterker dan de 'leer' van het beperken van de ministeriële verantwoordelijkheid" (ibid.: 6-7).

De aanbevelingen die daaruit voortvloeiden waren tweeledig: (1) het primaat van ministeriële verantwoordelijkheid moest hersteld worden; en (2) de overheid moest problemen niet meer 'over de schutting gooien' maar zelf oplossen. De implicatie was dat vrijwel alle huidige ZBO's (op enkele uitzonderingen daargelaten) opgeheven zouden moeten worden.

Dit rapport werd fel bekritiseerd door zowel academici als vertegenwoordigers van ZBO's (Bouckaert et al. 2010: 167). Het kabinet reageerde gematigd en zag als hoofddoel om de veelvormigheid in relaties tussen ministeries en ZBO's zo veel mogelijk te verminderen, en de kaderwet ZBO's (die al sinds 1996 in verschillende vormen was gepresenteerd en afgewezen) opnieuw voor te leggen aan het parlement (Schillemans 2005: 12-13). Deze wet werd in 2005 door de Eerste Kamer goedgekeurd (Bouckeart et al. 2010: 169) en trad per 2007 in werking (Van Montfort 2010: 12; Van Thiel 2010; cf. subparagraaf 5.1.2).

Marktwerking en privatisering
Het WRR-rapport *Het borgen van publiek belang* (2000) had, zoals gezegd, een grote impact op het discours over marktwerking en privatisering. 'Publieke belangen' zouden centraal moeten worden gezet, marktwerking en privatisering zouden slechts 'middelen' zijn om doelen (publieke belangen) te verzekeren. Hierbij werd een onderscheid gemaakt tussen de 'wat-vraag' en de 'hoe-vraag': wat moet als publieke belangen worden aangemerkt (doelen); en hoe moeten die worden geborgd (middelen)? De 'wat-vraag' werd door de WRR echter niet uitgebreid behandeld: dit werd gezien als een expliciete, politieke keuze, waardoor de WRR hoofdzakelijk inging op de 'hoe-vraag'.

Vanuit economische hoek werd kritiek geuit op het buiten de discussie plaatsen van de 'wat-vraag': de economische wetenschap had, naast richtlijnen voor de 'hoe-vraag', wel degelijk ook iets te zeggen over *wat* als publiek belang aangemerkt zou moeten worden (cf. Den Butter 2011: 81-82). Belangrijk hiervoor was een publicatie van Teulings, Bovenberg en Van Dalen (2003), *De calculus van het publieke belang*, dat zich tot doel stelde de vraag te beantwoorden: "wat zijn publieke belangen?" (ibid.: 9). Het antwoord werd gevonden in zogenaamde complexe externe effecten (zie box 5.1).

Ook bij complexe externe effecten (i.e. marktfalen) spreekt het echter nog niet vanzelf hoe de overheid in actie moet komen. Overheidsfalen kan wel eens erger zijn dan het waargenomen marktfalen. Zodra sprake is van een publiek belang dient men daarom nauwkeurig vast te stellen of de baten van verschillende typen overheidsingrijpen opwegen tegen de kosten. Het afwegen van kosten en baten wordt dan de

geëigende weg om te onderzoeken hoe de overheid in de markt dient in te grijpen. De auteurs spreken daarom van de 'calculus van het publieke belang' (Teulings et al. 2003).

Box 5.1 Teulings et al. (2003) over publieke belangen

Externe effecten doen zich voor als private transacties (positieve dan wel negatieve) gevolgen hebben voor derden die niet betrokken zijn bij de transactie. Teulings et al. (2003) stelden dat bij *eenvoudige* externe effecten aan de private partijen overgelaten kan worden om deze effecten te internaliseren, zich baserend op de ideeën van Coase (1960). Wanneer er veel belanghebbenden zijn is het echter moeilijker om daarover tot overeenstemming te komen. Dan is er sprake van een 'complex extern effect'. Er dienen zich 'uitvretersproblemen' (*free riders*) aan: alle betrokkenen hebben belang bij een oplossing maar kunnen zich individueel ook onttrekken aan de totstandkoming van de oplossing, waardoor op collectief niveau de oplossing niet tot stand zal komen. Alleen dan is er volgens Teulings, Bovenberg en Van Dalen sprake van publieke belangen: "[d]e behartiging van publieke belangen is (…) niet veel anders dan het *internaliseren van externe effecten* door *free-rider* gedrag in te dammen met behulp van publiekrechtelijke dwang" (Teulings et al. 2003: 7).

Volgens De Pree (2008) had deze "benadering, in het bijzonder de mogelijkheid om, althans tot op grote hoogte te beredeneren, zo men wil te calculeren, wat het publieke belang is, (…) zonder twijfel school gemaakt. Slechts weinig rapporten die inhoud en vorm van de overheidsactiviteiten in een bepaalde sector langs wetenschappelijke weg willen aangeven gaan aan het systeem voorbij" (ibid.: 313). Dat dit type economische redenering effect had op de manier waarop op rijksniveau werd gedacht over marktwerking, blijkt ook uit de volgende passage in de *Visie op Markttoezicht* (2004) van het ministerie van Economische Zaken.

> "In hoeverre en onder welke voorwaarden overheidsinterventie gewenst is, vereist een gedegen analyse van marktfalen (zoals marktmacht, asymmetrische informatie, externe effecten) op afzonderlijke markten. Belangrijk is om in te zien dat overheidsingrijpen zelf ook kosten met zich brengt, bijvoorbeeld als gevolg van verkeerd ingrijpen of ten onrechte niet ingrijpen. Uiteindelijk moet de waarde van het publieke belang afgewogen worden tegen de kosten van ingrijpen. Dit is een politieke afweging" (TK 2003-2004d: 2).

We zien dus dat overheidsinterventie afhankelijk werd van in hoeverre marktfalen zich voordoet. Desalniettemin werden hier de denkkaders van Teulings et al. (2003) en die van de WRR (2000) vermengd.[13] Zo werd de afweging tussen de waarde van het publieke belang en de kosten van ingrijpen als een politieke afweging bestempeld. Dit kwam dichter in de buurt van de WRR-redenering dan die van Teulings et al. (2003), daar de laatstgenoemden de afweging voordeden als een technisch-economische exercitie.

Hoewel vanuit economische hoek dus nog immer de positieve effecten van marktwerking en privatisering werden aangestipt, werd ook meer aandacht gevestigd op de moeilijkheid om markten adequaat vorm te geven en om van privatisering een succes te maken. Zo stelde Van Damme (2001a) dat de verklaring voor de niet altijd positieve ervaringen met marktwerking in Nederland was dat "Nederlandse beleidsmakers (…) zich tot nu toe onvoldoende bewust (…) zijn geweest van het feit dat goede marktwerking *maatwerk* vereist" (ibid.: 185; cursivering toegevoegd). De problemen van marktwerking en privatisering zijn dus te lokaliseren bij de overheid, die meer aandacht moet hebben voor haar cruciale rol van marktmeester (ibid.: 204). Hij pleitte voor het credo "privatisering, ja mits de overheid goed invulling geeft aan haar rol als marktmeester" (ibid.). Ook door Teulings et al. (2004) werd de overheid aangewezen als belangrijke veroorzaker van problemen. Zij pleitten voor een goede voorbereiding van operaties om zo de juiste voorwaarden voor marktwerking en privatisering te scheppen ("bezint eer ge begint" (ibid.)), om vervolgens op gepaste afstand te blijven om de markt zijn werk te laten doen ("voltooit wat is ontplooid" (ibid.)).

Het kabinet-Balkenende II gaf ook blijk van meer oog voor de moeilijkheden van het adequaat vormgeven van marktwerkingsoperaties. Volgens de minister van Economische Zaken Brinkhorst was de jaren daarvoor de markt als panacee voor alles gezien, terwijl in die markt ook dingen gebeuren die negatief zijn voor de burger. Volgens Brinkhorst waren publieke belangen niet expliciet tegen elkaar afgewogen, terwijl verschillende belangen strijdig kunnen zijn met elkaar (TK 2003-2004a: 587). De overheid moet derhalve "leiding geven aan politieke processen en sturing in [de] markt" (geciteerd in De Waard 2003). Onder het motto 'sterke markt, sterke overheid' (Brinkhorst 2005) kwam er in de discussie meer aandacht voor het feit dat het goed vormgeven van marktwerking gepaard gaat met het introduceren van regulering en van het instellen van toezichthouders die controleren op naleving van regels.

> "Privatisering, liberalisering en marktwerking zijn inmiddels bekende instrumenten van overheidsbeleid, gericht op een meer doelmatige voortbrenging van producten en diensten. De ervaringen met deze instrumenten zijn echter

> wisselend. De mogelijkheden én beperkingen van marktwerking zijn zichtbaarder geworden. Duidelijk is dat effectieve marktwerking alleen mogelijk is wanneer duidelijke regels worden gesteld en naleving van die regels effectief gehandhaafd wordt, vooral ook tijdens het transitietraject. Om het marktproces in goede banen te leiden en publieke belangen zeker te stellen worden daarom steeds vaker markttoezichthouders in het leven geroepen" (TK 2003-2004d: 1).

Er kwam daarbij meer aandacht voor de mogelijkheid voor consumenten om hun disciplinerende rol te vervullen. Volgens Brinkhorst was

> "onvoldoende scherp voor ogen gehouden voor wie de liberalisering, de privatisering en de marktwerking eigenlijk bedoeld waren, namelijk de klant ofwel de consument. Lange tijd was het marktwerkingsbeleid aanbodgericht. De verwachting was dat de consumenten, als zij kunnen kiezen dat uit zichzelf zouden doen, maar ook de vraagzijde van de markt kent belemmeringen. Dat heeft nieuwe thema's zoals overstapkosten en transparantie op de agenda gezet. Ook de rechten van consumenten op die markt dienen goed geregeld te zijn." (TK 2003-2004a: 588).

De versterking van diverse regels omtrent consumentenbescherming was hiermee in overeenstemming, bijvoorbeeld door de Wet handhaving consumentenbescherming uit 2006.[14] Het doel van deze regelgeving was om de consument te beschermen tegen onveilige aankopen of tegen misleidende informatie over een product of dienst. De Consumentenautoriteit (opgericht in 2007, na aanvaarding van de genoemde wet) werd verantwoordelijk voor de handhaving van regels inzake de consumentenbescherming en doet dit door middel van informatievoorziening aan consumenten en (in geval van overtreding) het uitdelen een last onder dwangsom of boetes aan bedrijven (Van Boom en Rinkes 2006).

Privatisering

De privatiseringsdiscussie stond in die jaren in het teken van de mogelijkheid voor lagere overheden om hun energiebedrijven te verkopen en de privatisering van Schiphol. Deze twee kwesties leidden tot veel debat in het parlement. Bij deze kwesties speelden de internationalisering van de economie en kapitaalmarkten een belangrijke rol. De mogelijkheid dat energiebedrijven grotendeels in handen zouden vallen van buitenlandse ondernemingen en dat er derhalve sprake was van een 'uitverkoop' was reden tot zorg voor veel critici. Dezelfde reserves werden geuit over de mogelijke verkoop van Schiphol, waarbij de overheid greep zou verliezen op vitale infrastructuren. Afgezien van de internationale dimensie, werd privatiseren van Schiphol en energiebedrijven *an sich* ter discussie gesteld, omdat bij private organi-

saties (of het nou buitenlandse of binnenlandse spelers waren) sturingsmogelijkheden beperkt zouden worden.

De zorg over controleverlies van deels geprivatiseerde bedrijven werd versterkt doordat het zogenaamde 'gouden aandeel' (waarmee de aandeelhouder vetorechten kreeg) vanuit de Europese Unie onder druk kwam te staan. De Nederlandse overheid had bij zowel TNT als bij KPN een gouden aandeel, maar op last van de Europese Commissie werd hier afstand van gedaan. Volgens de Europese Commissie was dit type aandeel een belemmering voor het vrije kapitaalverkeer, daar waar dit in 2003 door de minister van Financiën Zalm genoemd werd als belangrijk instrument om deels geprivatiseerde bedrijven te kunnen blijven sturen. In de Tweede Kamer werd in 2007 zorg geuit over het verlies van dit type instrument, mede vanwege de opkomst van zogenaamde staatsfondsen die met mogelijk 'verkeerde' bedoelingen bedrijven zouden kunnen opkopen in Nederland.

Desalniettemin leek het kabinet in eerste instantie geen gehoor te willen geven aan al deze kritiek en geuite zorg. Minister Zalm toonde zich groot voorstander van de privatisering van Schiphol en slaagde erin een minieme meerderheid van het parlement te overtuigen. De operatie liep echter stuk doordat aandeelhouder de gemeente Amsterdam privatisering blokkeerde, en er tevens toch wel erg veel twijfels waren geuit door het parlement. Minister Brinkhorst van Economische Zaken bleek op het gebied van energie meer oog te hebben voor het faciliteren van marktwerking dan voor de effecten van privatisering. Hij gaf aan "niet principieel tegen privatisering [van energiebedrijven te zijn] (…). De vraag is niet wie het eigendom heeft, maar of de controle en het toezicht op een scherpe manier worden uitgeoefend" (geciteerd in De Waard 2003). Om marktwerking in de energiesector te stimuleren wilde hij een splitsing van energiebedrijven en de regionale netwerken (die in handen waren van energiebedrijven), zodat de netwerken in overheidshanden bleven indien energiebedrijven zouden worden geprivatiseerd.

Het privatiseringsdenken in die tijd was dan ook nog steeds gebaseerd op het uitgangspunt 'ja, tenzij'. In een rapport van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken uit 2006, dat als bouwsteen moest fungeren voor een nieuw beleidskader voor privatisering, werd dit bevestigd: "Het beleid ten aanzien van Staatsdeelnemingen is om tot verkoop van deelnemingen over te gaan, mits dit met inachtname van publieke en zakelijke belangen mogelijk is" (Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken 2006).

5.1.2 BELEIDSPRAKTIJK ONDER BALKENENDE I, II EN III

Daar waar marktwerkings- en privatiseringsbeleid vanaf begin jaren tweeduizend steeds meer kritiek begon te krijgen, werd tijdens de kabinetten-Balkenende I-III dit beleid niet afgezworen. Zo werd in deze periode voor de energiesector besloten om energiebedrijven en regionale energienetwerken te splitsen om zo marktwerking op het net te stimuleren. Dit ondanks de vele protesten van de energiebedrijven en veel lokale overheden, die eigenaar waren van de bedrijven en zich zorgen maakten om de waardedaling van de bedrijven als gevolg van de splitsing (Op het Veld 2005a; 2005b). Verder had de introductie van marktwerking in het busvervoer (door de Wet Personenvervoer uit 2000) geleid tot een verregaande privatisering van regionale en gemeentelijke vervoersbedrijven, behalve in de 'grote drie' (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) die een uitzonderingspositie kregen (ministerie van Economische Zaken 2008: 181). Daarnaast was er sprake van liberalisering in de kinderopvang en de thuiszorg, alsmede een verdere liberalisering van de postmarkt (ministerie van Economische Zaken 2008).

Ook werden, na een zeer lange beleidsgeschiedenis, marktmechanismen voor bepaalde delen van de zorg geïntroduceerd. Hierbij werd gekozen voor een herordening van de sector, waarbij verzekeraars een grotere rol zouden gaan spelen bij het 'inkopen van zorg' bij ziekenhuizen en patiënten zouden moeten gaan kiezen tussen private verzekeraars.[15] Het idee was dat ziekenhuizen, onder druk van de 'tucht van de verzekeraars', de prijzen zouden verlagen en kwaliteit van zorg zouden gaan verbeteren. Verzekeraars zouden op hun beurt onderworpen zijn aan de tucht van de 'zorgconsument'. Er werd wel gekozen voor een stapsgewijze transitie, waarbij het gedeelte van de zorg dat aan vrije prijsvorming onderhevig was in stappen zou worden vergroot.[16]

Op het gebied van privatisering werden de 'gouden aandelen' van KPN en TNT verkocht. Andere volledige verkopen van (resterende) aandelen op rijksniveau waren: Groningen Airport Eelde, NIB, Nederlandse Pijpleidingmaatschappij, PinkRoccade, Eurometaal, Gasunie, DLV, Nozema Services, AVR chemie, Archeologisch Dienstencentrum en Saranne. Daarnaast werd een deel van de aandelen in KLM en in Maastricht-Aachen Airport verkocht. Al deze privatiseringen zorgden ervoor dat het aantal staatsdeelnemingen voor het eerst sinds de jaren zeventig significant onder de 40 bedrijven was gezakt, van boven de 40 in 2001 naar 35 in 2007.

De kritische geluiden die in die jaren vanuit het parlement en vanuit de samenleving te horen waren geweest hadden echter wel degelijk repercussies voor het beleid. De privatisering en liberalisering van de kansspelen (Kingma 2008) en de drinkwater-

voorziening werden afgeblazen. Schiphol werd in weerwil van eerdere voornemens niet naar de beurs gebracht, hoofdzakelijk door een blokkade van (aandeelhouder) de gemeente Amsterdam. Ook de NS zou uiteindelijk geen beursgang gaan maken.

Het agentschapsmodel had, na een stroevere periode tijdens Paars II, populariteit herwonnen. Terwijl er rond 2002 zo'n 25 agentschappen waren, groeide dit naar ongeveer 40 in 2007. Naast deze absolute groei in aantal agentschappen zien we ook dat het belang van deze agentschappen in termen van rijksuitgaven sterk toeneemt, van ongeveer 4,5 miljard euro in 2002 naar ongeveer 9,5 miljard euro in 2007, meer dan een verdubbeling (ministerie van Financiën 2011a: 11). Belangrijk voor deze sterke groei was de omvorming van Rijkswaterstaat naar een agentschap in 2006.

De kaderwet van ZBO's die in 2007 van kracht werd leidde tot een register van ZBO's om meer overzicht te creëren. Daarnaast werd de commissie-Gerritse ingesteld om per ZBO na te gaan in welke mate de kaderwet van toepassing was of zou moeten zijn (Van Thiel 2010).

5.2 BELEID VAN BALKENENDE IV (2007-2010)

5.2.1 BELEIDSDENKEN ONDER BALKENENDE IV

De kritische geluiden over marktwerking en privatisering werden vanaf medio jaren tweeduizend steeds duidelijker hoorbaar. Vragen over de effecten van markthervormingen in de zorg op de verhoudingen tussen artsen en patiënten en de solidariteit tussen uiteenlopende maatschappelijke groepen kwamen veelvuldig op. Daarnaast groeide de zorg over de repercussies van het beleid voor de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van werknemers. De FNV, die al langer kritiek uitte op het marktwerkingsbeleid, pleitte in 2007 vanwege problemen op het terrein van werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden in vermarkte sectoren voor een moratorium op marktwerkingsoperaties (FNV 2007). Uit vergelijkend Europees onderzoek bleken kostenbesparingen in geprivatiseerde sectoren als de post en de energievoorziening voor een aanzienlijk deel ten laste van werknemers te komen (PIQUE 2009).

De geconstateerde problemen op het gebied van marktwerking en privatisering hadden effect op het beleidsdenken van het nieuwe kabinet-Balkenende (CDA, PvdA en ChristenUnie) over marktwerking en privatisering. Geen van beide termen kwam in het regeerakkoord voor. Sterker nog, uit andere documenten bleek dat voor zowel marktwerking als privatisering ging gelden: 'nee, tenzij' (TK 2007-2008; TK 2008-2009b; zie hieronder).

Privatisering
De Tweede Kamer verzocht het kabinet in maart 2007 om een nieuwe nota op te stellen over het te voeren staatsdeelnemingenbeleid. In deze nota (TK 2007-2008) veranderde de officiële beleidslijn van 'privatiseren, tenzij' naar 'publiek, tenzij' (ibid.: 18). De overheid zou vanaf dat moment de voorkeur moeten geven aan actief aandeelhouderschap om publieke belangen te borgen, in plaats van een focus op het afstoten van staatsdeelnemingen.

Het kabinet noemde twee redenen voor deze verschuiving: (1) het veranderde karakter van de portefeuille staatsdeelnemingen; en (2) de toegenomen maatschappelijke zorg voor de publieke belangen die hiermee gemoeid zijn (ibid.: 3). Volgens het kabinet zijn de resterende bedrijven in de portefeuille niet direct geschikt voor privatisering, omdat het gaat om bedrijven die "opereren vanuit een natuurlijk en/of gereguleerd monopolie, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur zoals TenneT, NS en Schiphol, bedrijven die dienstverlening voor de overheid of overheidsgerelateerde organisaties verzorgen en deelnemingen met een specifieke publieke taak zoals gebiedsontwikkeling" (ibid.: 3). Wat betreft publieke belangen werd gesteld dat de borging daarvan uitsluitend via wet- en regelgeving (waarvoor in de vorige deelnemingennota uit 2001 werd gepleit) als te rigide werd ervaren, omdat sommige publieke belangen "niet anders dan in algemene termen kunnen worden omschreven, in de tijd aan verandering onderhevig kunnen zijn en/of dat naleving van de randvoorwaarden niet afgedwongen kan worden" (ibid.). In die gevallen kon publiek aandeelhouderschap aanvullend werken om publieke belangen te behartigen.[17]

Er zijn echter ook andere redenen te noemen voor deze verschuiving. Volgens Cazander (2007) had het rijk eind 2006 voor het eerst geen beursgenoteerde aandelen in de portefeuille. Privatiseringsoperaties door middel van het gedeeltelijk afstoten van aandelen was hierdoor geen optie. Daarnaast dient ook te worden opgemerkt dat de Nederlandse staatsschuld rond die tijd als percentage van het bbp zeer op orde was (het was minder dan 40% van het bbp (Cazander 2007)), dus privatisering met als doel om de staatsschuld te verminderen had rond die tijd geen prioriteit. Ook de nieuwe samenstelling van het kabinet speelde een rol bij deze verschuiving.

Marktwerking
Naast het verzoek om een nieuw beleidskader voor staatsdeelnemingenbeleid kwam er vanuit de Tweede Kamer ook een verzoek voor een evaluatie van marktwerkingsbeleid om meer empirisch inzicht te krijgen in de positieve en negatieve aspecten hiervan. In reactie hierop publiceerde het ministerie van Economische Zaken (2008) het *Onderzoek Marktwerkingsbeleid*. Hierin werd gekeken naar de effecten op efficiëntie en andere publieke belangen van marktwerkingsoperaties in elf sectoren en

werd geconcludeerd dat over het algemeen de gevolgen voor de verschillende typen efficiëntie positief waren.[18] Vanwege de methodologische problemen van het onderzoek werd echter ook geconstateerd dat het "niet mogelijk is om een causale relatie te leggen tussen het marktwerkingsbeleid en de beschreven ontwikkelingen. De uitkomsten worden namelijk tevens beïnvloed door externe omstandigheden, zoals technologische vooruitgang of veranderde consumentenvoorkeuren. Het effect van het beleid respectievelijk de externe omstandigheden kunnen niet van elkaar worden onderscheiden" (ministerie van Economische Zaken 2008: 9).

Het onderzoeksrapport formuleerde ook een zestal lessen (zie box 5.2).

Box 5.2 Lessen van marktwerkingsbeleid

1 Marktwerking is een middel, en niet een doel. Het is met name een bruikbaar instrument om de doelmatigheid en dynamiek (innovatie) te vergroten in die sectoren waar consumenten hun vraag effectief kunnen uitvoeren (of de overheid dit namens hen kan doen) en bedrijven onder invloed van concurrentiedruk effectief op die vraag kunnen inspelen.
2 Marktwerkingsbeleid is maatwerk.
3 Maak bij de start van het marktwerkingsbeleid in een sector duidelijk wat de beleidsdoelstelling is en welke effecten mogen worden verwacht.
4 Goed toezicht is noodzakelijk.
5 Besteed meer aandacht aan de vraagzijde van de markt.
6 Wees bewust van gevestigde belangen; maak inzichtelijk hoe deelbelangen zijn verdeeld en tegen elkaar kunnen worden afgewogen. (ibid.: 69-72).

Uit deze geformuleerde lessen bleek duidelijk dat de trend naar meer aandacht voor de problemen bij het vormgeven van marktwerking die al begin jaren tweeduizend was ingezet had doorgezet. Marktwerking is volgens les 1 een middel, in navolging van het rapport van de WRR uit 2000, en de mogelijkheid om marktwerking te implementeren werd gereserveerd voor sectoren waarin vraag en aanbod goed op elkaar kunnen inspelen. De overige lessen zijn een neerslag van deze grotere aandacht aan de voorwaarden om marktwerking goed vorm te kunnen geven. Wederom werd hierbij de nadruk gelegd op het goed voorbereiden van beleid en het adequaat in kaart brengen van de te verwachten effecten.

Volgens Van Damme (2008) was desalniettemin de belangrijkste conclusie van dit rapport dat marktwerking de meest wenselijk beleidsoptie is, mits publieke

belangen geborgd kunnen worden. In datzelfde jaar had ook het CPB nogmaals de wenselijkheid van marktwerking aangestipt: directeur Teulings stelde dat het effect van marktwerking per saldo positief is en verassend groot (Doorduyn 2008; zie CPB 2008). De minister van Economische Zaken Van der Hoeven probeerde deze lessen te rijmen met de afspraak in het kabinet dat marktwerking de ijskast in moest: "Het kabinet heeft inderdaad een keuze gemaakt voor 'geen marktwerking, tenzij' maar dat betekent dat er wel degelijk marktwerking mogelijk is, mits voldaan wordt aan een aantal positieve elementen (…). Het is niet zo dat de deur naar marktwerking dicht is" (TK 2008-2009b). Volgens Van Damme (2008) werd hiermee in feite gesteld dat de beleidsfilosofie 'ja, mits' of 'nee, tenzij' voor de beleidspraktijk niks uitmaakte.

De Tweede Kamer toonde zich echter niet tevreden met het evaluatierapport van het ministerie van Economische Zaken en de uitleg van de minister. De Kamer verzocht de SER dan ook om "gelet op de lessen die getrokken kunnen worden uit marktwerkingsoperaties in het verleden, aanbevelingen te doen voor introductie van (verdere) 'marktwerking' in de toekomst" (TK 2008-2009a). De SER (2010) concludeerde dat er altijd en in elke sector sprake is van een combinatie van overheid én markt en dat er dus geen sprake is van een ideologische keuze tussen overheid óf markt. Per sector moet op zoek worden gegaan naar een ordening die publieke belangen en sociale overwegingen en de maatschappelijke welvaart het beste dient. Pas als duidelijk is wat het probleem is, kan goed voorbereide marktwerking mogelijk een oplossing bieden, aldus de SER. Marktwerking werd met andere woorden wederom verklaard tot een middel dat – zoals alle middelen – de nodige plussen en minnen kent. Die moeten in de voorbereiding zorgvuldig worden gewogen ("voorbereiding bepalend voor succes"). Wat uiteindelijk telt is het resultaat. Deze insteek van de SER past duidelijk in de trend die al vanaf begin jaren tweeduizend waarneembaar werd, namelijk dat marktwerking in de beleidsdiscussie steeds meer als middel en niet als doel werd benaderd.

Financiële crisis

Ondertussen was echter de financiële crisis in volle omvang losgebarsten. Overheden zagen zich gedwongen tot vergaande maatregelen. In Nederland, net als in vele andere landen, moesten banken met zeer omvangrijke kapitaalinjecties en liquiditeitsvoorzieningen overeind gehouden worden. In een aantal gevallen moesten zij zelfs worden genationaliseerd. De geldbedragen die geïnvesteerd zijn om de financiële sector overeind te houden deden de opbrengsten van privatisering in de jaren daarvoor verbleken. Waar de Nederlandse overheid netto ongeveer 7 miljard euro opstreek met transacties in staatsdeelnemingen over de periode 1999-2006 (Cazander 2007), moest in 2008 voor 16,8 miljard euro Fortis Nederland (inclusief ABN AMRO)

overgenomen worden en werd 20 miljard euro beschikbaar gesteld voor andere banken. ING, AEGON en SNS REAAL namen gezamenlijk 13,75 miljard euro op. Minister van Financiën Bos liet weten dat het hier ging om tijdelijke deelnemingen die, als de tijd rijp zou zijn, weer zouden worden afgestoten.

De crisis zorgde echter voor nog meer twijfels over de wenselijkheid van marktwerking dan in de jaren daarvoor waren geuit (WRR 2012). Het debat werd niet alleen breder, maar ook anders van aard. De crisis toonde in de ogen van velen de gevaren van te lichtvaardig vertrouwen op het zelfsturend vermogen van markten en het ontbreken van voldoende toezicht (cf. onder andere Boot 2009; Cassidy 2009; Van Ewijk en Teulings 2009; Krugman 2009; Bos 2010; TK 2009-2010; Kaletsky 2010; Stiglitz 2010). Om markten op een meer verantwoorde manier sociaal in te bedden zou dan ook naar nieuwe verhoudingen van overheid en markt moeten worden gezocht (Hemerijck et al. 2009). Volgens sommigen staan we aan de vooravond van een nieuwe fase in de ontwikkeling van het kapitalisme (cf. Kaletsky 2010; Rodrik 2011).

5.2.2 BELEIDSPRAKTIJK ONDER BALKENENDE IV (2007-2010)

Tijdens Balkenende IV werd op het gebied van marktwerking vooral ingezet op marktwerking in de zorg. Daarbij werd stap voor stap het deel van de zorg dat door 'vrije prijsvorming' (i.e. door onderhandelingen tussen verzekeraars en ziekenhuizen) tot stand zou komen vergroot: van 8% in 2005 naar 20% in 2008, tot 34% in 2009. Op het gebied van privatisering was de meest in het oog springende operatie de omgekeerde route, namelijk de nationalisering van banken, zoals hierboven besproken. De Westerscheldetunnel en Luchtvaartterrein Texel werden geheel van de hand gedaan. Daarnaast werd Connexxion voor 66,67% verkocht aan een consortium van Transdev, een Frans vervoersbedrijf, en de Bank Nederlandse Gemeenten. Overigens werd deze verkoop in 2010 bekritiseerd in de Tweede Kamer, toen duidelijk werd dat Transdev zou gaan fuseren met Veolia (die ook actief was op de Nederlandse markt). Het nieuwe bedrijf zou daarmee een zeer groot marktaandeel in het Nederlandse streekvervoer krijgen (geschat werd meer dan 50%). Door privatisering kwam daarmee marktwerking in het busvervoer in Nederland onder druk. De NMa gaf echter aan dat er genoeg concurrentie zou blijven op de Nederlandse markt en keurde de fusie goed.

Op het gebied van verzelfstandiging in de vorm van ZBO's kan gesteld worden dat het in politiek rustiger vaarwater terecht was gekomen. De kaderwet moest bij oprichting van nieuw op te richten ZBO's worden toegepast, tenzij er (expliciet gemotiveerde) re-

denen waren om hiervan af te wijken. Zowel de Raad van State als de Tweede Kamer leek sterk te hechten aan de volledige naleving van de kaderwet (Van Thiel 2010). Ook werd een aantal hervormingen doorgevoerd bij bestaande ZBO's om ze meer in lijn te brengen met deze wet, bijvoorbeeld door aanpassing van rechtspersoonlijkheid (van privaat- naar publiekrechtelijk) of aanpassing van de bestuursstructuur (ibid.). Daarnaast werd met het programma 'Vernieuwing Rijksdienst' voorgenomen om een reductie in budget en functies bij ZBO's te bewerkstelligen (Van Twist et al. 2009: 87). Het agentschapsmodel kende ook een zekere vorm van 'normalisering'. Het aantal agentschappen bleef groeien, tot ongeveer 44 in 2010 (van 40 in 2007) (ministerie van Financiën 2011a). De uitgaven van deze agentschappen nam toe van ongeveer 9,5 miljard euro in 2007 naar ongeveer 11 miljard euro in 2010 (ibid.).

Wel kwam er vanuit wetenschappelijke hoek steeds meer aandacht voor de effecten van verzelfstandigingsbeleid op politiek en bestuur (cf. Schillemans 2007; Van Thiel 2008; 2010). Daarin werd onder andere aangestipt dat de 'verplaatsing van de politiek' (Bovens 2000) ook tot gevolg had dat departementen moeite hadden met het aansturen van organisaties en met het ontwikkelen van adequaat beleid, vanwege het verlies van expertise (Van Thiel 2010). Daarnaast werd geconstateerd dat politici en bewindslieden moeite hadden met het loslaten van uitvoeringsorganisaties zoals ZBO's (Van Thiel 2008).

5.3 BELEID VAN RUTTE (2010-2012)

Bij het aantreden van het kabinet-Rutte werd het debat over privatisering en marktwerking gekenmerkt door grote onzekerheden, mede vanwege de financiële crisis. De financiële crisis kreeg echter een ander karakter: omdat overheden veel schulden op zich hadden genomen om de private sector te ondersteunen, verschoof de aandacht van de problemen van slecht gereguleerde markten naar de problemen van uit de hand lopende overheidsschulden. Voor het kabinet-Rutte was dit, in navolging van adviezen van het CPB, reden om sterk te bezuinigen. Privatisering deed zich daarbij, net als in de jaren tachtig, voor als aantrekkelijke beleidsoptie. Minister-president Rutte gaf in 2011 aan dat privatisering, omdat het gaat om een eenmalige aanvulling van de staatskas en niet een oplossing is van het structurele begrotingstekort, geen prioriteit zou zijn van het kabinet. Desalniettemin werden toch diverse privatiseringsopties genoemd, zoals het privatiseren van gevangenissen en een gedeeltelijke privatisering van TenneT en Gasunie.

Daarnaast werd aangegeven dat de genationaliseerde banken, wanneer de tijd rijp was, wederom moesten worden geprivatiseerd. Daarbij was het opvallend dat het kabinet teruggreep naar denkkaders van de jaren tachtig.

> "Voor het afstoten van staatsdeelnemingen bestaat sinds 1985 een welomschreven beleidskader, dat bij verschillende gelegenheden is verfijnd. In het bijzonder zij verwezen naar de nota's Deelnemingenbeleid Rijksoverheid uit 2001 en 2007 (...). De essentie van het kader is dat de Staat zowel zakelijk verantwoord als controleerbaar moet kunnen opereren" (ministerie van Financiën 2011b).

Hoewel werd gezegd dat de nota uit 2007 een 'verfijning' was van het beleidskader uit de jaren tachtig, werd daarbij niet vermeld dat hierbij het nieuwe motto gold om vooral op goed aandeelhouderschap in te zetten en minder op privatisering. Het was daarmee niet uitgesloten dat het kabinet-Rutte alsnog werk wilde gaan maken van privatisering, niet alleen van de banken maar ook van andere overheidsbezittingen. Op het moment dat het kabinet viel (april 2012) was hier echter nog geen sprake van.

5.4 OVERKOEPELEND BEELD VAN DE JAREN TWEEDUIZEND

Vanaf het jaar 2000 kwamen marktwerking en privatisering in het politieke en maatschappelijke debat in steeds negatiever daglicht te staan. Vanaf dat moment werd in discussies steeds vaker aangestipt dat marktwerking en privatisering ten dienste zouden moeten staan van publieke belangen, in plaats van een doel op zich zouden moeten zijn.

Hoewel men in de opeenvolgende kabinetten en op de departementen minder optimistisch was over de eenvoud om marktwerking en privatisering in de praktijk te brengen (de 'transitiefase'), bleef men over het algemeen overtuigd van de positieve effecten van marktwerking en privatisering als eenmaal de 'eindfase' was bereikt. De oplossing werd derhalve gevonden in een goede, rationele voorbereiding van beleid, door middel van afwegingskaders en *ex ante*-analyses. Marktwerkingsbeleid moest *maatwerk* worden en er diende goed toezicht te worden gehouden op privatiserings- en marktwerkingsoperaties tijdens de transitiefase. Daarnaast kwam er meer aandacht voor de rol van de consument om die in staat te stellen de 'tucht van de markt' uit te kunnen oefenen. Het privatiseren van staatsdeelnemingen ging dan ook gestaag door, al werd privatisering wel meer verbonden met de noodzaak om eerst concurrentie in een sector te bewerkstelligen. Vanaf halverwege de jaren tweeduizend leken echter over marktwerking en privatisering grote onzekerheden te ontstaan. De financiële crisis vergrootte deze onzekerheden. Opvallend genoeg staat de overheid nu echter voor dezelfde problemen als destijds in het begin van de jaren tachtig: begrotingstekorten, een oplopende staatsschuld en een toenemende werkloosheid.

Medio jaren tweeduizend werd ook veel kritiek geuit op het verzelfstandigingsbeleid van de overheid op het gebied van ZBO's. Daarop werden de lijnen van overheid naar ZBO's de afgelopen jaren strakker aangespannen en werd de kaderwet uiteindelijk aangenomen. Het aantal ZBO's nam echter nooit af (ongeveer 600 anno 2010) en ZBO's fuseerden dan wel vaak, ze werden zelden opgeheven (Van Thiel 2010). In de jaren tweeduizend nam het aantal agentschappen onder de kabinetten-Balkenende flink toe. Het denkkader van het *New Public Management* werd hierbij op de voorgrond geplaatst: de leer was adequaat, de implementatie ervan diende echter te worden verbeterd.

6 CONCLUSIE

Het verzelfstandigings-, marktwerkings- en privatiseringsbeleid dat vanaf de jaren tachtig vorm kreeg kwam tot stand in reactie op, of het anticiperen van, de veranderingen die zich aandienden in de economie, de samenleving en de overheid (cf. paragraaf 6.1). Nieuwe denkkaders, ontwikkeld in de economie en de bestuurskunde, waren een belangrijke inspiratiebron voor de richting van deze wijzigingen (cf. paragraaf 6.2). Hoewel het beleid veelal pragmatisch was en incrementeel werd doorgevoerd, was er wel sprake van een groot vertrouwen op het gebied van verwachtingen van de *effecten* van beleidswijzigingen en de *eenvoud* waarmee beleidswijzigingen tot gewenste resultaten zouden leiden (cf. paragraaf 6.3). Hoewel na kritische geluiden uit de samenleving of van controlerende of adviserende overheidsinstanties (zoals de WRR, de Algemene Rekenkamer, de Raad van State of tijdelijke commissies; cf. paragraaf 6.4) het beleid werd gerationaliseerd en aangescherpt, werd nooit echt sterk afgeweken van het ingeslagen pad van privatiseren, verzelfstandigen en vermarkten. Mede door dit nieuwe beleid was het resultaat een 'stille revolutie', gekenmerkt door een ingrijpende wijziging in de verhouding markt, overheid en samenleving en een significante transformatie van deze drie domeinen: meer (en andere) markt, andere overheid, andere samenleving (cf. paragraaf 6.5).

6.1 VERANDERENDE OMSTANDIGHEDEN

6.1.1 VERANDERINGEN IN DE ECONOMIE

De economische problemen die zich in de jaren zeventig en tachtig aandienden waren aanleiding voor ingrijpende beleidswijzigingen op het gebied van markt, overheid en samenleving. Begin jaren tachtig werd duidelijk dat deze problemen niet conjunctureel maar structureel van aard waren en beleidswijzigingen nodig waren om de economie te herstructureren. In de jaren negentig werd beargumenteerd dat de Nederlandse economie tot een hogere groei zou kunnen komen als marktwerking en privaat initiatief meer werden gestimuleerd. Het privatiserings- en marktwerkingsbeleid (zowel sectorspecifiek als generiek in de vorm van versterkt mededingingstoezicht) dat vanaf de jaren tachtig en negentig werd gevoerd had mede als doel om de Nederlandse economische groei te stimuleren.

Het werd namelijk in die tijd duidelijk dat de economie zelf ingrijpend aan het veranderen was. Er vond een overgang plaats naar een 'nieuwe economie' (Prakke 1997), gekenmerkt door een overgang naar een kennisintensieve diensteneconomie; mondialisering van de economie; en de opkomst van nieuwe, flexibelere bedrijfs-

modellen (cf. WBS 2002: 45-47). De mondialisering van de economie was hierbij van zeer groot belang voor beleid. De concurrentiedruk op Nederlandse ondernemingen nam toe, terwijl sommige Nederlandse ondernemingen ook kansen zagen om te internationaliseren en bij de overheid aandrongen op beleidswijzigingen. Onder invloed van economische mondialisering kwam een sterkere nadruk te liggen op de 'concurrentiepositie' van Nederland. Er was sprake van een actievere focus op het aantrekken en stimuleren van economische bedrijvigheid, met als achterliggende doelen werkgelegenheid te behouden of te vergroten en/of de productiviteit van het bedrijfsleven te verhogen.

De voortschrijdende Europese eenwording was zeer belangrijk voor deze internationalisering van de Nederlandse economie. Om een interne markt te creëren was het slechten van barrières die voortkwamen uit verschillen in nationale arrangementen noodzakelijk (WBS 2002: 47). Europese besluitvorming, waar Nederland uiteraard bij betrokken was, had een zeer grote impact op het privatiserings- en marktwerkingsbeleid dat in Nederland werd gevoerd, met name vanaf de jaren negentig. Hoewel de regels geenszins altijd eenduidig of onvermijdelijk tot bepaalde beleidswijzigingen noopten – en Nederland vaak verder ging dan strikt noodzakelijk in privatiseren en liberaliseren – was er zeker sprake van een stevige *push* vanuit 'Brussel' om de positie van de nationale overheid ten opzichte van de markt anders vorm te geven.

6.1.2 VERANDERINGEN IN DE SAMENLEVING

De veranderingen in de samenleving waren ook aanleiding voor een heroriëntatie van de overheid op haar taken en rollen. In de jaren tachtig werd duidelijk dat de voortschrijdende sociale differentiatie zorgde dat uniforme producten en diensten steeds minder aansloten bij de behoeften van burgers en consumenten (WRR 2004). Maatschappelijke veranderingen – ontzuiling, individualisering, een toenemend welvaartspeil en een stijgend opleidingsniveau – zorgden ervoor dat burgers in toenemende mate weerstand konden bieden aan traditionele vormen van politiek en bestuur. De differentiatie van de samenleving stelde de overheid derhalve voor problemen bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Er ontstond ook grotere behoefte om overheidsdiensten te hervormen om ze beter te laten aansluiten bij een meer gedifferentieerde vraag. Daarnaast was deze vraag aan verandering onderhevig, waardoor het ook belangrijker werd om overheidsdienstverlening dynamischer te maken (ibid.). Deze ontwikkelingen waren een belangrijke impuls voor de overheid om zich te herbezinnen op haar rol in de samenleving.

6.1.3 ONTWIKKELINGEN IN POLITIEK EN BESTUUR

Cruciaal voor de start van het privatiserings-, marktwerkings- en verzelfstandigingsbeleid waren evenwel de problemen waar de overheid in de jaren zeventig en tachtig mee kampte. De collectieve uitgaven als percentage van het bbp waren rond 1980 tot ongekende hoogte gestegen, de overheid werd geconfronteerd met begrotingstekorten en de staatsschuld liep sterk op. Ook het functioneren van de overheid werd gezien als probleem. Door de omvang en complexiteit was de rijksoverheid gaan lijden aan een gebrek aan coördinatie en samenhang (WBS 2002). Het 'logge ambtenarenapparaat' stelde zowel bewindslieden als volksvertegenwoordigers voor problemen wat betreft bestuurlijke beheersing. Daarnaast kwam de rol van de overheid in de samenleving ter discussie te staan. De staat zou te vervlecht zijn geraakt met de samenleving (Geelhoed 1983) en zou zich derhalve meer moeten richten op zijn *core business* (kerntaken).

6.2 IDEEËN DIE (VER)LEIDEN

Al deze ontwikkelingen gaven in meer of mindere mate aanleiding om overheidsbeleid op het gebied van markten en de rol van de overheid in de economie bij te stellen. Privatiserings- en marktwerkingsbeleid speelden daarbij een belangrijke rol. Daarnaast werd werk gemaakt om de overheid zelf te hervormen, onder meer door het op afstand zetten van overheidsorganisaties (i.e. verzelfstandigingsbeleid). Dit beleid werd ontwikkeld tegen de achtergrond van nieuwe denkbeelden in de economische en bestuurskundige wetenschappen.

6.2.1 ECONOMISCHE ACHTERGRONDFILOSOFIE

De economische theorieën die vanaf de jaren tachtig invloedrijker werden leidden tot een herwaardering van de markt en een 'afwaardering' van de overheid. Op organisatieniveau werd gesteld dat private organisaties met winstoogmerk doorgaans efficiënter opereren dan publieke organisaties. Inefficiëntie wordt namelijk afgestraft op de (kapitaal)markt, maar publieke organisaties voelen deze druk niet. Deze gedachte had vooral implicaties voor het Nederlandse beleidsdenken op het gebied van privatisering. Daarnaast werd gesteld dat op macroniveau markten over het algemeen voor een efficiënte allocatie van schaarse middelen zorgen en daarom bij uitstek geschikt zijn om welvaart te creëren, terwijl overheden niet goed in staat zijn om een complexe economie te managen en vaak een efficiënte allocatie van middelen verstoren. Deze boodschap had vooral effect op het beleidskader voor marktwerking en werd in de jaren negentig belangrijker.

Deze dubbele boodschap betekende dat de rol van de overheid in de economie vanaf dat moment in theorie negatief werd gedefinieerd: 'niets doen, tenzij'. 'De markt' als ordeningsprincipe werd hiermee het uitgangspunt, de overheid moest slechts eigendomsrechten garanderen en in touw komen als 'marktfalen' zich voordeed. Zelfs bij marktfalen moest de overheid nog oppassen met ingrijpen, omdat het medicijn wel eens erger kon zijn dan de kwaal (door overheidsfalen). De overheid moest dus in theorie haar handelen gaan legitimeren ten opzichte van de markt.

6.2.2 BESTUURSKUNDIGE ACHTERGRONDFILOSOFIE

In de bestuurskunde vond een soortgelijke herwaardering van de markt en 'afwaardering van de overheid' plaats. In de jaren tachtig werd in bestuurskundige bijdragen aangestipt dat de overheid een te grote rol speelde in de samenleving (cf. Geelhoed 1983). Daarnaast werd gesteld dat het bureaucratische apparaat te omvangrijk was geworden om efficiënt te opereren en om effectief gecontroleerd te kunnen worden door politici en bewindslieden (Hoogerwerf 1985). Het afslanken en terugtreden van de overheid werd in deze denkkaders het devies.

Vanaf de jaren negentig ging het *New Public Management*-denken een belangrijke rol spelen. De overheid werd binnen dit denkkader verweten in vergelijking met het bedrijfsleven niet effectief en efficiënt te opereren (Budding en Groot 2003). De oplossing voor dit probleem werd grofweg gevonden in (1) een heldere scheiding van beleidsontwerp en -uitvoering; en (2) de introductie van (economische) prikkels om de prestaties van de actoren verantwoordelijk voor beleidsontwerp en -uitvoering te verbeteren (ibid.).

Een heldere scheiding van beleidsontwerp en -uitvoering zou ertoe leiden dat de actoren verantwoordelijk voor een van beide onderdelen zich konden toeleggen op hun primaire taken, wat tot een betere beleidskwaliteit zou leiden (Hood 1991; Budding en Groot 2003; WRR 2004). In bestuurlijk opzicht impliceerde dit een duidelijke scheiding tussen beleidsvorming en -uitvoering. Het scheiden van de *eindverantwoordelijkheid* van de overheid en de *operationele verantwoordelijkheid* van publieke dan wel private partijen voor het beleid werd een belangrijk beleidsuitgangspunt. Het principaal-agentmodel kon vervolgens als kader dienen om de (tegenstrijdige) belangen van beide actoren in het vizier te krijgen en om effectieve sturingsmechanismen te formuleren. Daarnaast werd beargumenteerd dat door de introductie van economische prikkels de kwaliteit van beleidsontwerp en -implementatie zou worden vergroot. Zo zouden beleidsmakers en -uitvoerders geprikkeld worden om beter werk te leveren als zij afgerekend zouden worden op meetbare prestaties, en/of als er 'concurrentie' zou worden georganiseerd binnen en tussen de organisaties.

6.3 BELEIDSDENKEN EN BELEIDSVERANDERINGEN

Het verzelfstandigings- en privatiseringsbeleid dat vanaf de jaren tachtig vorm kreeg was veelal pragmatisch van aard en werd incrementeel doorgevoerd. Desalniettemin was er wel sprake van groot optimisme (misschien zelfs van overmoed) op het gebied van verwachtingen van de *effecten* van beleidswijzigingen en de *eenvoud* waarmee beleidswijzigingen tot gewenste resultaten zouden leiden. Hoewel het beleid in veel gevallen na opgedane ervaringen en kritische geluiden werd aangescherpt, werd nooit echt afgeweken of teruggekomen van het ingeslagen pad van privatiseren, verzelfstandigen en vermarkten.

6.3.1 VERZELFSTANDIGING

In de jaren tachtig werd er veel werk van gemaakt om de overheid af te slanken, maar het verzelfstandigen van overheidsorganisaties werd hierbij niet gezien als wenselijk einddoel maar eerder als noodzakelijke tussenstap in de richting van volledige afstoting. Hoewel er dus veel organisaties werden verzelfstandigd, zat hier niet een beleidsfilosofie achter die de wenselijkheid hiervan uitdroeg. Begin jaren negentig werd verzelfstandigen wel als wenselijke beleidsoptie gepresenteerd en werden veel meer organisaties verzelfstandigd in de vorm van ZBO's. Er werd hier veel van verwacht: meer efficiëntie bij de verzelfstandigde organisatie, betere kwaliteit van de dienstverlening, en een betere overheid die zich op haar kerntaken kon richten. Dit waren echter theoretische veronderstellingen, zonder dat deze theorie eerst in de praktijk werd getoetst of geëvalueerd. Medio jaren negentig kwam echter stevige kritiek op dit beleid. Naar aanleiding hiervan werden strengere eisen gesteld aan de oprichting van ZBO's en kwam meer aandacht voor controlemechanismen. Desalniettemin bleef het aantal ZBO's groeien en bleef onduidelijkheid bestaan over effectieve sturingsmechanismen en de reikwijdte van ministeriële verantwoordelijkheid. Medio jaren tweeduizend werd nogmaals stevige kritiek geuit op het functioneren van ZBO's, ditmaal door de commissie-Kohnstamm. Wederom werd het beleid verder verscherpt en gerationaliseerd, zonder dat sprake was van een grote koerswijziging.

Hoewel de lijnen van de overheid naar ZBO's de afgelopen jaren strakker werden aangespannen, nam het aantal ZBO's nooit af (ongeveer 600 anno 2010). ZBO's werden dan wel vaak samengevoegd, ze werden zelden opgeheven (Van Thiel 2010). Opvallend is ook dat ZBO's nooit rijksbreed zijn geëvalueerd om de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag lagen te toetsen. Evaluatiestudies van individuele ZBO's lieten een wisselend beeld zien, waardoor het niet mogelijk was een eenduidige conclusie te trekken over de prestaties van ZBO's. Het zij gezegd dat er ook weinig

bewijs gevonden is dat ZBO's over het algemeen niet goed zouden functioneren (ibid.). Het agentschapsmodel kwam in de jaren negentig sterk op als alternatief voor ZBO's (vaak ook expliciet op deze manier gelegitimeerd in beleidsvoorstellen (Schillemans 2007)). Bij een dergelijke 'interne verzelfstandiging' gold immer de ministeriële verantwoordelijkheid, maar met grotere mate van onafhankelijkheid van de uitvoerende organisatie (het agentschap). Ook hierbij was sprake van grote verwachtingen over de resultaten van dit model: het zou efficiënter zijn doordat de organisatie bedrijfsmatiger zou gaan werken en het departement zich kon richten op zijn kerntaak: het ontwerpen van beleid. De bestuurlijke scheiding van beleidsvorming en -uitvoering en het sturen op prestaties paste goed binnen het denkkader van het *New Public Management* (ministerie van Financiën 2011a). Ook op het functioneren van deze organisaties kwam na een aantal jaar kritiek, waarna het beleid werd bijgesteld en aangescherpt. In de jaren tweeduizend nam het instellen van agentschappen weer een hoge vlucht. Ook bij het agentschapsmodel gold dat zelden een voornemen om een departement tot agentschap om te vormen werd afgewezen, ook niet door het parlement: "*There has, as yet, been no incidence of parliament denying the intention of a minister although a few agency proposals have been the subject of lengthy debate, while others not at all*" (Smullen 2007: 93).

6.3.2 PRIVATISERING EN MARKTWERKING

Begin jaren tachtig waren er ook hooggespannen verwachtingen op het gebied van het afstoten van overheidsondernemingen. Verwacht werd dat een private onderneming doorgaans efficiënter zou opereren dan een publieke organisatie. Daarnaast werd verwacht dat het afstoten van ondernemingen tot een kleinere, betere overheid zou leiden en, cruciaal, zou bijdragen aan het verminderen van de staatsschuld en overheidstekorten. De praktijk bleek moeizamer. Het afstoten van overheidsondernemingen ging langzaam en gefaseerd en was veelal pragmatisch van aard. Zo werden overheidsondernemingen individueel doorgelicht om te bekijken of ze al dan niet in aanmerking moesten komen voor privatisering. Er waren ook veel praktische obstakels, zowel door verzet van ministeries als door juridische belemmeringen. De privatiseringsretoriek werd begin jaren negentig even in de ijskast gezet, al ging het afstoten van deelnemingen in die tijd gestaag door.

In de jaren negentig werd marktwerking gepresenteerd als middel bij uitstek om de economie te hervormen. Ook op het gebied van marktwerking waren de verwachtingen hooggespannen: het zou op sectoraal niveau leiden tot hogere efficiëntie, lagere prijzen, betere kwaliteit en meer innovatie en op macroniveau leiden tot een hogere economische groei. Privatisering werd in het kielzog van het optimisme over marktwerking meegenomen en werd wederom gepresenteerd als een aantrekkelijke

beleidsoptie. Vele sectoren werden geliberaliseerd en het afstoten van staatsdeelnemingen ging gestaag door, al werden ook nieuwe (tijdelijke) staatsdeelnemingen aangegaan.

Rond eind jaren negentig en zeker vanaf begin jaren tweeduizend werden marktwerking en privatisering onderwerp van een stevig politiek en maatschappelijk debat. Vanaf dat moment werd in de discussie steeds vaker aangestipt dat marktwerking en privatisering ten dienste zouden moeten staan van publieke belangen. Hoewel bij ministeries en bewindslieden het optimisme afnam wat betreft *de weg* naar meer marktwerking (de transitiefase), bleef desalniettemin optimisme bestaan over de positieve effecten van marktwerking als eenmaal de 'eindfase' was bereikt. De oplossing werd derhalve gezocht in een goede, rationele voorbereiding van beleid ("bezint eer ge begint" (Teulings et al. 2004)) door middel van *ex ante*-analyses en afwegingskaders. Na de transitiefase zou de overheid afstand moeten houden om de markt zijn werk te kunnen laten doen ("voltooit wat is ontplooid" (ibid.)). Ook kwam er meer aandacht voor de rol van de consument om die in staat te stellen de 'tucht van de markt' uit te kunnen oefenen. Het privatiseren van staatsdeelnemingen ging dan ook gestaag door, al werd privatisering wel meer verbonden met de noodzaak om eerst afdoende concurrentie in een sector te bewerkstelligen.

Kortom, het grote optimisme over de positieve effecten van marktwerking en privatisering en de eenvoud om deze effecten in de praktijk te realiseren leidde eerst tot voortvarend beleid, waarna pas gaandeweg het besef ontstond dat deze beleidsoperaties eigenlijk erg veel om het lijf hebben en ook dynamiek, onzekerheid, winnaars en verliezers als gevolg hebben (cf. SER 2010; WRR 2012). Vanaf medio jaren tweeduizend leken echter over marktwerking en privatisering grote onzekerheden te bestaan. Het kabinet-Balkenende IV hanteerde op beide terreinen het motto 'nee, tenzij', maar minister van Economische Zaken Van der Hoeven leek aan te geven dat dit voor de praktijk niets uitmaakte (Van Damme 2008).

6.4 DISCUSSIES OVER BELEID

Het verzelfstandigings- en privatiseringsbeleid kon tot en met eind jaren negentig op een breed politiek en maatschappelijk draagvlak rekenen. Er was wel kritiek, maar dat was niet zozeer op de *richting* van beleid, maar eerder op de *implementatie* van beleid. Pas vanaf eind jaren negentig en zeker vanaf de jaren tweeduizend kwam er kritiek op zowel de richting als de implementatie van beleid.

6.4.1 DISCUSSIE IN DE POLITIEK

De politieke aandacht richtte zich in de jaren tachtig met name op het afstoten van overheidsbedrijven. De discussies in het parlement gingen vooral over het privatiseren van staatsbedrijven, waarbij coalitiepartijen zich afvroegen waarom beleidsuitvoering zo traag verliep, en de PvdA zich afvroeg of men niet te enthousiast aan het privatiseren was geslagen. De discussie over verzelfstandiging van overheidsorganisaties bleef lange tijd onder de politieke radar. Pas vanaf de jaren negentig kwam er, na kritiek van de commissie-Sint en de Algemene Rekenkamer, aandacht voor de 'wildgroei' van ZBO's. Het parlement gaf te kennen meer uniformiteit te willen op het gebied van ZBO's (Van Thiel 2010). Desalniettemin leidde deze kritiek niet tot een omslag in beleid, maar eerder een rationalisering ervan.

De introductie van marktwerking in diverse sectoren leidde tot meer vragen, met name op het gebied van energie en telecom. Ook was er rond deze tijd veel parlementaire aandacht voor de verdere verzelfstandiging (en de eventuele privatisering) van de Nederlandse Spoorwegen. Pas eind jaren negentig/begin tweeduizend kwam de discussie goed los. Men begon zich af te vragen of privatisering en marktwerking niet te veel een 'doel op zich' waren geworden, in plaats van een middel om bepaalde doelen (publieke belangen behartigen) te bereiken. Ondanks deze kritiek bleef de algemene koers betrekkelijk ongewijzigd, al werd meer ingezet op het verbeteren van beleidsvoorbereiding. Ook won de gedachte terrein dat de overheid altijd op een bepaalde manier betrokken moest blijven bij geprivatiseerde bedrijven, geliberaliseerde sectoren en verzelfstandigde organisaties, en dat derhalve meer werk moest worden gemaakt van het toezichthouden op deze processen en organisaties (TK 2003-2004d; Van Thiel 2008).

De discussie kreeg gaandeweg in de jaren tweeduizend een breder karakter. Vragen over de effecten van markthervormingen in de zorg op de verhoudingen tussen artsen en patiënten en de solidariteit tussen uiteenlopende maatschappelijke groepen kwamen herhaalde malen op. Ook groeide de zorg over de gevolgen van het beleid voor de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van werknemers. De toenemende internationalisering van bedrijvigheid leidde bovendien tot zorg over de vraag in hoeverre de Nederlandse staat door het marktwerkingsbeleid het gevaar loopt invloed op economische activiteiten te verliezen. De kredietcrisis heeft deze discussie verder verbreed, waardoor momenteel fundamentele vragen worden gesteld over de verhouding markt, overheid en samenleving. Vanaf eind jaren tweeduizend lijkt daarmee het politiek optimisme over de mogelijkheid om de positieve effecten van marktwerking en privatisering te verwezenlijken enigszins getemperd.

6.4.2 BIJDRAGEN VAN OFFICIËLE INSTANTIES

Bij de vormgeving van beleid en de controle hierop hebben diverse instanties een belangrijke rol gespeeld. Op het gebied van verzelfstandigingsbeleid heeft met name de Algemene Rekenkamer een grote rol gespeeld. Deze instantie heeft door de decennia heen veel studies gedaan naar vooral de financiële aspecten van deze processen. Zoals eerder aangestipt was het ter discussie stellen van de relatie tussen departementen en verzelfstandigde organisaties (ZBO's, RWT's en agentschappen) van groot belang voor het aanzwengelen van politieke discussie over verzelfstandiging, en leidde dit vervolgens tot het aanscherpen van beleid. Daarnaast speelden commissies die ingesteld waren door de overheid (zoals de commissie-Scheltema, de commissie-Sint, de commissie-Holtslag en de commissie-Kohnstamm) een belangrijke rol in het verzelfstandigingsdebat en hadden zij ook in meer of mindere mate effect op de vormgeving van beleid. Het mag niet onvermeld blijven dat ook de OESO een belangrijke rol speelde op het gebied van hervormingen binnen de overheid (Pollitt en Bouckaert 2004), door Nederland (en andere landen) onder de loep te nemen wat betreft het succesvol doorvoeren van *New Public Management*-hervormingen.

Bij het privatiseringsbeleid speelde de Algemene Rekenkamer ook een grote rol. Herhaalde malen werden privatiseringsoperaties onder de loep genomen, zoals bijvoorbeeld de beursgang van de PTT. Zo verscheen in 1994 een kritisch rapport over de effecten van deze operaties (Meeus 1994) en werd in 1998 gesteld dat er onvoldoende lering werd getrokken uit eerdere privatiseringservaringen. De Algemene Rekenkamer signaleerde "het ontbreken van voldoende coördinatie en sturing alsmede het niet voldoende benutten van beschikbare expertise en ervaring, waardoor de veelal complexe processen soms ongestructureerd verliepen" (Algemene Rekenkamer 1998: 9). Daarnaast speelde het CPB in de jaren tachtig een belangrijke rol bij het creëren van een consensus over welke problemen moesten worden opgelost en hoe dit het beste kon gebeuren (Van Zanden 1997). Vanaf eind jaren negentig ging het CPB ook op het gebied van marktwerking een belangrijke rol spelen, door de verwachte economische effecten van marktwerkingsoperaties in kaart te brengen. Daarbij toonde het CPB zich doorgaans een voorstander van de (verdere) introductie van marktwerking in diverse sectoren (cf. Berbers 2000; Kalse en Santing 2003; Janssen 2006; Doorduyn 2008).

Ten slotte verdient het WRR-rapport uit 2000 (*Het borgen van publiek belang*) expliciete vermelding. Met het pleidooi om het begrip 'publiek belang' centraal te stellen verschoof de discussie geleidelijk meer in de richting van de *doelen* van marktwerking en privatisering, waar voorheen deze twee beleidsopties toch veeleer werden gepresenteerd als doel op zich. Gaandeweg ontdeed de politieke discussie zich hier-

mee van een onvruchtbaar, ideologisch gehalte waarbij men enkel 'voor' of 'tegen' marktwerking c.q. privatisering kon zijn, in de richting van een meer pragmatische discussie over de voor- en nadelen van bepaalde beleidsopties.

6.4.3 PUBLIEKE DISCUSSIE

Zoals gezegd werd in de jaren tachtig en negentig voornamelijk kritiek geuit op de implementatie van beleid, niet zozeer op de algemene richting. Dit leek ook te gelden voor de publieke discussie over privatisering, marktwerking en verzelfstandiging. Deze discussie werd gedomineerd door specialisten (wetenschappers) die debatteerden over de beleidsoperaties van de overheid. Ook hier was in het begin de aandacht gericht op de beleidsimplementatie en niet primair op de beleidsrichting. Vaak werd kritiek geuit op de overheid, die operaties niet goed had voorbereid of haar nieuwe rol nog onvoldoende onder de knie had.

Vanaf eind jaren negentig en begin jaren tweeduizend werden steeds meer kritische kanttekeningen geplaatst bij de richting van het overheidsbeleid (cf. WBS 2002). Wat betreft marktwerking werd zowel in Nederland als in andere lidstaten van Europese Unie zorg geuit over de repercussies van marktwerkingsoperaties voor de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van werknemers (cf. PIQUE 2009). In Nederland pleitte de FNV in 2007 voor een moratorium op marktwerkingsoperaties (FNV 2007). Ook rees de vraag of het 'vermarkten' van (voormalig) onderling dienstbetoon en de markthervormingen met name in de zorg niet tot verschraling van solidariteit, professionele standaarden en van de relatie tussen dienstverlener en cliënt leidt. Bovendien deden zich tal van incidenten voor, zoals fraude en faillissementen in onder andere de thuiszorg en de kinderopvang, die het aanzien van marktwerking in algemene zin geen goed deden. De taximarkt liet in de ogen van vrijwel iedereen zien dat marktwerkingsbeleid ook radicaal kan falen. Veel economen stelden echter dat hier sprake was van kinderziektes of van slecht voorbereid en geïmplementeerd beleid (een falende overheid). Zij pleitten voor een rationalisering van beleid om marktwerking goed te laten werken (bijvoorbeeld Van Damme 2001a; Teulings et al. 2003; Baarsma en Theeuwes 2008; Baarsma 2010).

Er kwam ook meer publieke aandacht voor de transformatie van de overheid als gevolg van privatisering en verzelfstandiging. *NRC Handelsblad* stelde bijvoorbeeld dat de politiek de laatste decennia hierdoor de verantwoordelijkheid verloor over een groot deel van de rijksoverheid (Meeus 2003). In wetenschappelijke publicaties werd gewezen op het veranderende karakter van de overheid (cf. Van Thiel 2000) en de 'verplaatsing van de politiek' (cf. Bovens 2000), waarbij sprake is van een uitholling van de democratie en een aantasting van de legitimiteit van de overheid. In het oog springende operaties,

zoals de effecten van de verdere verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen, leidden tot veel publieke controverse en debat. Door het privatiseringsbeleid en de overnames van energiebedrijven NUON en Essent door buitenlandse spelers spraken sommigen over de 'uitverkoop van Nederland' (cf. Tamminga 2009).

6.5 VERANDERINGEN IN MARKT, SAMENLEVING EN OVERHEID

6.5.1 VERANDERING IN DE MARKT

Marktmechanismen zijn in de afgelopen decennia meer en meer gaan domineren. Markten en marktpartijen zijn zelf ook sterk veranderd in deze periode. Door de ontwikkeling en de verspreiding van informatie en communicatietechnologieën (Dicken 2007), de ontwikkeling van containervervoer (Levinson 2006), de liberalisering van handel (Thun 2008) en de sterke opkomst van niet-westerse economieën zijn markten steeds meer internationaal verweven geraakt en zijn waardeketens steeds meer versplinterd over organisaties en locaties. Grote ondernemingen zijn enerzijds geherstructureerd en ingekrompen en anderzijds steeds meer blootgesteld aan fusies en overnames en toenemende druk van op de korte termijn georiënteerde (buitenlandse) aandeelhouders. Het dient te worden benadrukt dat deze veranderingen in de markt zowel *oorzaak* als *gevolg* zijn van gewijzigd overheidsbeleid op het gebied van marktwerking en privatisering.

6.5.2 VERANDERING IN DE SAMENLEVING

De samenleving is in toenemende mate gedifferentieerd. Een belangrijke ontwikkeling is de nadruk die 'consumeren' heeft gekregen. Men spreekt wel over de opkomst van een consumentensamenleving (bijvoorbeeld Van der Veen et al. 2010). Dit is een samenleving waarin het kopen van materiële goederen tot een doel op zich zou zijn verheven en waarbij een sterkere nadruk zou liggen op directe behoeftebevrediging (ibid.: 276). Dit is deels een autonome ontwikkeling die onder andere gekoppeld kan worden aan een toenemende welvaart en de relatief lagere uitgaven aan directe levensbehoeften, waardoor een groter deel van het besteedbare inkomen aan andere producten kan worden uitgegeven. Het is echter ook deels een gevolg van overheidsbeleid, onder andere omdat in diverse sectoren in toenemende mate is ingezet op het versterken van marktmechanismen, waardoor de burger zich in steeds meer domeinen moest gaan gedragen als consument (WRR 2012: 51).

Ook de positie van werknemers is de afgelopen decennia veranderd. Dat mensen ook met markten te maken hebben in de hoedanigheid van werknemer heeft lange tijd

relatief weinig aandacht gehad. Pas onder druk van de vakbonden is vanaf de jaren tweeduizend meer aandacht gekomen voor diens positie. In sectoren die bloot werden gesteld aan meer marktprikkels werden werknemers meer afgerekend op het behalen van *targets*. Daarnaast veranderde bij privatisering van overheidsbedrijven ook de rechtspositie van de werknemers, en was het reduceren van het aantal werknemers vervolgens een middel om hogere bedrijfsefficiëntie te bewerkstelligen. Een hieraan gerelateerd punt is de verandering van de positie en rol van professionals in diverse vermarkte sectoren. In bijvoorbeeld de advocatuur, het notariaat, de zorg en het onderwijs werden professionals blootgesteld aan marktmechanismen (WRR 2012: 53).

6.5.3 VERANDERING IN DE OVERHEID

De overheid is op het eerste gezicht ingekrompen en getransformeerd naar een regulerende staat, waarbij operationele verantwoordelijkheden met betrekking tot publieke belangen in toenemende mate buiten de deur van de overheid zijn geplaatst. Dit is echter vaak gepaard gegaan met een toename van overheidsregulering. Bovendien houdt de overheid in veel gevallen nog wel de eindverantwoordelijkheid voor het behartigen van publieke belangen. Zij wordt ook dikwijls aangesproken op problemen in markten, bij marktpartijen of bij op afstand geplaatste publieke organen, zelfs als zij daar formeel geen verantwoordelijkheid (meer) voor heeft. Ten slotte gaat zij (of wordt zij geacht) haar burgers in toenemende mate als consumenten (te) bedienen.

Opvallend is dat de overheidsorganisatie er bepaald niet eenvoudiger op is geworden in de afgelopen decennia. De overheid wordt meer dan voorheen omringd door bestuurlijke satellieten, waarbij vaak onduidelijk is hoe die vanuit de politiek aangestuurd kunnen worden. Onbedoeld heeft de strakke boedelscheiding tussen beleidsvorming en -uitvoering ook geleid tot expertiseverlies bij departementen die vaak moeite hebben om deze instanties te controleren (Bovens 2000; Van Thiel 2010). De verstrengeling van de overheid en de samenleving lijkt derhalve ook niet significant te zijn afgenomen, maar veeleer manifesteert de overheid zich in veel diffusere vormen in de samenleving (bijvoorbeeld als ZBO of als verzelfstandigde staatsdeelneming) dan voorheen. Dat schept niet alleen in de politiek, maar ook bij de burger een zekere mate van verwarring: ZBO's zijn bijvoorbeeld voor burgers een relatief onbekend fenomeen; zij herkennen hierin vaak alleen 'de overheid' (Van Thiel 2010).

6.5.4 TOT SLOT

In de afgelopen decennia heeft zich onmiskenbaar een ingrijpende maatschappelijke transformatie voltrokken (Blyth 2002). Markt, overheid en samenleving zijn in nieu-

we verhoudingen tot elkaar komen te staan en zijn elk van karakter veranderd (WRR 2012). Ten dele gaat het hier om autonome ontwikkelingen, maar het overheidsbeleid op het gebied van marktwerking, privatisering en verzelfstandiging heeft hier toch zeker aan bijgedragen. Deze transformatie is sluipenderwijs tot stand gekomen: geen kabinet heeft het voorzien, geen minister is het van plan geweest, er lag geen blauwdruk aan ten grondslag.

Het beleid was veelal pragmatisch, maar er was desalniettemin sprake van een 'aanhoudend pragmatisme': er werd niet afgeweken van het ingeslagen pad en het optimisme over de positieve effecten die zouden worden bereikt als de transitiefase eenmaal voorbij was, was groot. De theoretische veronderstellingen die hieraan ten grondslag lagen over de effecten van verzelfstandiging, marktwerking en privatisering speelden hierbij een belangrijke rol. Nieuwe beleidsideeën werden opmerkelijk voortvarend en op grote schaal in nieuw beleid vertaald, waarna men ontdekte dat de praktijk weerbarstiger was dan gedacht. Als de beleidspraktijk anders uitpakte dan de beloftes van de theorie, werd dit doorgaans geweten aan de praktijk, niet zozeer aan de theorie. De vraag of het beleid wel op de juiste leest geschoeid was, bleef zo lange tijd onder de radar van het beleid en het debat daarover (WRR 2012).

NOTEN

1 NUON en Essent waren deelnemingen in het bezit van lagere overheden (provincies en gemeenten).

2 Er zit nogal wat overlap tussen deze drie typen zelfstandige organisaties. Zo kan een staatsdeelneming ook een ZBO zijn (bijvoorbeeld De Nederlandsche Bank). Hoewel niet alle ZBO's ook RWT's zijn, en vice versa, is er ook een belangrijke overlap tussen deze organisaties. Volgens de Algemene Rekenkamer (2008: 9) is ongeveer 70% van de ZBO's ook een RWT. Hoewel er veel meer RWT's zijn dan ZBO's, wordt dit verschil voornamelijk veroorzaakt door onderwijsinstellingen. Als onderwijsinstellingen niet worden meegerekend is ongeveer 80% van de RWT's ook een ZBO (ibid.).

3 "Een allocatie is Pareto efficiënt wanneer het niet meer mogelijk is om door herallocatie het welvaartsniveau van een individu te verhogen zonder dat dit ten koste gaat van het welvaartsniveau van een ander" (Baarsma en Theeuwes 2009: 28).

4 Overigens is een langlopende discussie onder economen of winstoogmerk als zodanig leidt tot een efficiëntere bedrijfsvoering, of dat de 'tucht van de markt' hierbij ook essentieel is (cf. Boardman en Vining 1989; Vining en Boardman 1992; Megginson en Netter 2001; Ramaswamy 2001).

5 Interessant is dat het ministerie van Financiën vanaf medio jaren negentig de drijvende kracht zou worden achter de oprichting van tal van agentschappen (diensten met een baten-lastenstelsel) (Smullen 2007; Van Thiel en Pollitt 2007), terwijl in dit document nog stellig afstand werd genomen van dit type verzelfstandiging (i.e. interne verzelfstandiging).

6 De rest van de aandelen in ING werd verkocht in 1997 en 2002.

7 Deze drie criteria waren: 1. Zijn de oorspronkelijke redenen voor overheidsinmenging nog steeds geldig? 2. Is het overheidsaandeelhouderschap geschikt als beleidsinstrument om dit doel te bereiken; en 3. Is de onderneming een monopolist of is de staat de belangrijkste klant ervan?

8 In 1995 had de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO; een samenwerkingsverband van VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland) een bericht naar de Tweede Kamer gestuurd over concurrentievervalsing doordat overheidsorganisaties op markten actief waren ("Bijklussende overheid werkt concurrentievervalsend") (Van Damme 2002).

9 Voor de energiesector was met name belangrijk: EU Richtlijn 96/92. Voor de spoorwegen was EU Richtlijn 91/440 van belang. Voor de telecom waren van belang: EU Richtlijn 90/3988 en Richtlijn 90/387.

10 De WRR definieerde privatisering overigens ruim: "het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen" (WRR 2000: 25).

11 Het centraal stellen van het begrip 'publiek belang' in de politieke discussie over marktwerking en privatisering werd overigens al bepleit in de WRR-voorstudie *Over publieke en private verantwoordelijkheden* (Derksen et al. 1999), een bundeling van artikelen die waren opgesteld ter voorbereiding van het rapport *Het borgen van publiek belang* (WRR 2000) (De Pree 2008: 290).

12 Overigens is dit nooit gebeurd. Eind 2010 waren er 60.000 fte werkzaam bij agentschappen, een

derde van het totaal aantal fte werkzaam bij het rijk (ministerie van Financiën 2011a).

13 De tekst verwijst ook naar beide rapporten bij de bespreking van publieke belangen (zie TK 2003-2004d: 2).

14 De directe aanleiding voor deze wet was Europese regelgeving op het gebied van Europese samenwerking bij de handhaving van consumentenbescherming (Van Damme 2007).

15 Het onderscheid tussen ziekenfonds en particulier verzekerd kwam hiermee te vervallen.

16 In 2005 was 8% van de ziekenhuiszorg aan vrije prijsvorming onderhevig (ministerie van Economische Zaken 2008: 202).

17 Er dient ook te worden opgemerkt dat in 2004 het Burgerlijk Wetboek was gewijzigd op het gebied van *corporate governance* (De Pree 2008: 298). De Code Tabaksblat (2003), die hier sturend voor was, impliceerde een versterking van de positie van de aandeelhouders (Boot 2006). Het argument dat voordien werd gegeven ('aandeelhoudersschap met het structuurregime biedt weinig mogelijkheden om publieke belangen te borgen') ging daarom minder op.

18 Er wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen allocatieve, productieve en dynamische efficiëntie, zoals in subparagraaf 2.2.1 al werd vermeld.

BIBLIOGRAFIE

Alberts, J. en K. Berkhout (1999) 'Een blauwdruk voor privatisering. Van Wijnbergen doceert', *NRC Handelsblad*, 23 september.

Algemene Rekenkamer (1989) *Brief van de Algemene Rekenkamer*, Kamerstukken II, 17 938, nr. 52.

Algemene Rekenkamer (1995) *Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, Kamerstukken II, 24 130, nr. 3.

Algemene Rekenkamer (1998) *Financiële aspecten van verzelfstandiging*, Kamerstukken II, 25 950, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2000) *Rechtmatigheidsonderzoek 1999*, Kamerstukken II, 27 153, nr. 2.

Algemene Rekenkamer (2008) *Bestuur op afstand in beeld. Tien jaar onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar instellingen op afstand van het rijk*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Andriessen, J.E. (1989) 'Privatisering: slechts een begin', *Economisch Statistische Berichten*, 74 (3733): 1124-1128.

Arrow, K.J. en F.H. Hahn (1971) *General Competitive Analysis*, San Francisco: Holden-Day.

Baarsma, B. (2010) 'Moeilijke marktwerking en meedogenloze mededinging: Een welvaartseconomisch perspectief', *TPEdigitaal*, 4 (1): 147-176.

Baarsma, B. en J. Theeuwes (2008) 'Er is nooit gezegd dat het geen pijn zou doen: Marktwerking – Economen Barbara Baarsma en Jules Theeuwes over het voordeel van marktwerking voor de consument', *NRC Handelsblad*, 8 maart.

Baarsma, B. en J. Theeuwes (2009) 'Publiek belang en marktwerking: Argumenten voor een welvaartseconomische aanpak', in: E. van Damme en M.P. Schinkel (red.) *Marktwerking en Publieke Belangen*. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde Preadviezen 2009, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 23-86.

Berbers, T. (2000) 'Privatiseren valt niet mee', *de Volkskrant*, 4 november.

Blyth, M. (2002) *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.

Boardman, A.E. en A.R. Vining (1989) 'Ownership and performance in competitive environments', *Journal of Law and Economics*, 32: 1-33.

Boedeltje, M.M. (2009) *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit?!* Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Twente, verdedigd op 6 mei 2009. Enschede: Universiteit Twente.

Boneschansker, E. en J. de Haan (1991) 'Privatisering', in: C.A. de Kam en J. de Haan (red.) *Terugtredende overheid: realiteit of retoriek*, Schoonhoven: Academic Services, 117-137.

Boom, W.H van, en J.G.J. Rinkes (2006) 'Toezicht op consumentenrecht en de komst van de Consumentenautoriteit', *Tijdschrift voor Consumentenrecht en Handelspraktijken*, 5: 135-138.

Boorsma, P.B (1984) 'Privatisering', *Openbare Uitgaven*, 16: 282-303.

Boot, A.W.A. (2006) 'Private equity: actie nodig?', *Economisch Statistische Berichten*, 91 (4500s): 69-74.

Boot, A.W.A. (2009) *De ontwortelde onderneming. Ondernemingen overgeleverd aan financiers?*, Assen: Van Gorcum.

Boot, P. (1997) 'Marktwerking: inleiding', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 20 (2): 4-17.

Bos, W. (2010) *De Derde Weg Voorbij. 21e Den Uyl Lezing*, document beschikbaar op: http://nu.pvda.nl/binaries/content/assets/documenten/De+Derde+Weg+Voorbij.pdf.

Bouckaert, G., B.G. Peters en K. Verhoest (2010) *The coordination of public sector organisazations. Shifting patterns of public management*, Basingstroke: Palgrave.

Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings (2000a) 'De economie van de privatisering', *Economisch Statistische Berichten*, 85 (4251): 304-309.

Bovenberg, A.L. en C.N. Teulings (2000b) 'Privatisering spoorwegen blijft een serieuze optie', *Economisch Statistische Berichten*, 85 (4248): 236-240.

Bovens, M.A.P. (2000) *De Vierde Macht Revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*, Oratie uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht op woensdag 13 september 2000, Utrecht: Universiteit Utrecht.

Braam, A. van (1986) *Leerboek Bestuurskunde. Tekstboek A*, Muiderberg: Coutinho.

Braithwaite, J. (2000) 'The New Regulatory State and the Transformation of Criminology', *British Journal of Criminology*, 40 (2): 222-238.

Brinkhorst, L.J. (2005) 'Sterke markt, sterke overheid', *Economisch Statistische Berichten*, 90 (4464): D1.

Budding, G.T. en T.L.C.M. Groot (2003) 'New Public Management: grondslagen en effecten', *Economisch Statistische Berichten*, 88 (4420): 556-558.

Cassidy, J. (2009) *How markets fail. The logic of economic calamities*, New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.

Cazander, L. (2007) 'Meer staatsdeelnemingen verkocht dan verworven', in: Centraal Bureau voor de Statistiek (2007) *De Nederlandse conjunctuur*, aflevering 4, Voorburg/Heerlen: CBS.

Centraal Planbureau (2008) *Centraal Economisch Plan 2008*. Den Haag: CPB.

Coase, R.H (1960) 'The problem of social cost', *Journal of Law and Economics*, 3 (October): 1-44.

Commissie Bundeling Ervaringen bij Privatisering (1990) *Handboek privatisering. Rapportage van de Commissie Bundeling Ervaringen bij Privatisering*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Commissie Kohnstamm (2004) *Een herkenbare staat: investeren in de overheid. Rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau*, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1.

Commissie Scheltema (1993) *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, eerste externe commissie van de Bijzondere Kamercommissie Vraagpunten, Kamerstukken II, 21 427, nr. 40 en 41.

Commissie Sint (1994) *Verantwoord verzelfstandigen*, Kamerstukken II, 21 042, nr. 15.

Commissie Wiegel (1993) *Naar Kerndepartementen*, Kamerstukken II, 21 427, nr. 51.

Damme, E. van (2001a) 'Marktwerking vereist maatwerk', *Maandschrift Economie*, 65 (3): 185-207.

Damme, E. van (2001b) 'MDW tegen het licht', *RegelMaat*, 3: 87-97.

Damme, E. van (2005) 'Liberalizing the Dutch Electricity Market: 1998-2004', *The Quarterly Journal of IAEE's Energy Economics Education Foundation*, 26 (speciaal nummer): 155-180.

Damme, E. van (2006) 'Pragmatic Privatisation: The Netherlands, 1982-2002', in: M. Köthenbürger, H.-W. Sinn en J. Whalley (red.) *Privatisation Experiences in the European Union*, Cambridge, Mass.: The MIT Press, 289-338.

Damme, E. van (2008) 'Verdwaald tussen 'ja, tenzij' en 'nee, mits'', *Economisch Statistische Berichten*, 93 (4549): 751.

De Nederlandsche Bank (2005) 'Minder Welvaartsgroei in de Diensteneconomie', *DNB Kwartaalbericht*, september.

de Volkskrant (2000) 'CPB vindt veiling van UMTS-licenties verantwoord', 14 juni.

de Volkskrant (2002) 'Tweede Kamer wil privatisering van energiebedrijven opschorten', 10 april.

Derksen, W., M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema (red.) (1999) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR-voorstudie 105, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Dicken, P. (2007) *Global Shift. Mapping the changing contours of the world economy*. 5e ed., London: SAGE Publications ltd.

Dijstelbloem, H., P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (red.) (2010) *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Doorduyn, Y. (2008) 'CPB wil minder bemoeienis van het kabinet', *de Volkskrant*, 19 maart.

Engelen, E. (2000) *Economisch burgerschap in de onderneming. Een oefening in concreet utopisme*, Amsterdam: Thela Thesis.

Ewijk, C. van, en C. Teulings (2009) *De grote recessie: het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Ewijk, C. van, en K. Koedijk (1995) 'Privatisering van CPB is goed voor economie', *NRC Handelsblad*, 27 juni.

Federatie Nederlandse Vakbeweging (2007) *Marktwerking? Time-out!*, document beschikbaar op www.europadecentraal.nl/documents/dossiers/Mededinging/notitieFNVmarktwerkingtimeout.pdf.

Felling, A.J.A. (2004) *Het proces van individualisering in Nederland: een kwarteeuw sociaal-culturele ontwikkeling*, Rede bij aftreden als hoogleraar Katholieke Universiteit Nijmegen.

Financieele Dagblad (2001) 'CPB: beloon prestaties in het onderwijs', 11 april.

Geelhoed, L.A. (1983) *De Interveniërende Staat. Aanzet voor een instrumentenleer*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Geelhoed, L.A. (1996) 'Geloofwaardigheid en vertrouwen', *Economisch Statistische Berichten*, 81 (4039): 4-9.

Gestel, N. van, P. de Beer en M. van der Meer (2009) *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Goossen, J. en J.D. de Vries (1997) 'Haalt De Hoop Scheffer Kok en Wallage links in?', *Trouw*, 12 juli.

Haffner, R.C.G. en K.G. Berden (1998) 'Reforming Public Enterprises – Case studies: The Netherlands', in: The Organisation for Economic Co-operation and Development: *Reforming Public Enterprises – Case studies*.

Hemerijck, A., B. Knapen en E. van Doorne (red.) (2009) *Aftershocks. Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hood, C. (1991) 'A public management for all seasons?', *Public Administration*, 69 (1): 3-19.

Hood, C. (1995) 'The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme', *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2/3): 93-109.

Hoogerwerf, A. (1985) 'Een Beleid tegen Bureaucratisme', in: H.A. van der Heijden en J. Kastelein (red.) *Succes- en Faalfactoren bij Bestuurlijke Reorganisaties*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Hooven, M. ten (1998) 'Rosenmöller vindt verkiezingsprogramma belangrijker dan regeren', *Trouw*, 10 januari.

Hulsink, W. en H. Schenk (1998) 'Privatisation and Deregulation in the Netherlands', in: D. Parker (red.) *Privatisation in the European Union: Theory and Policy Perspectives*, Londen: Routledge, 242-257.

Hulst, N. van (1996) 'De baten van het marktwerkingsbeleid', *Economisch*

Statistische Berichten, 81 (4053): 316-320.

Janssen, R. (2006) "Het ach en wee is schromelijk overdreven'; Nieuwe directeur van het Centraal Planbureau schetst rooskleurig beeld', *NRC Handelsblad*, 4 juli.

Jong, J.J. de, E.O. Weeda, Th. Westerwoudt en A.F. Correljé (2005) *Dertig Jaar Nederlands Energiebeleid. Van Bonzen, Polders, Markten naar Brussel zonder Koolstof*. Den Haag: Clingendael International Energy Programme.

Kaletsky, A. (2010) *Capitalism 4.0. The birth of a new economy in the aftermath of crisis*, New York, NY: PublicAffairs.

Kalse, E. en F. Santing (2003) "Nietsdoen in zorg ontzettend riskant", *NRC Handelsblad*, 29 januari.

Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken (2006) *Eindrapport project Publieke Belangen en Aandeelhouderschap*, Kamerstukken II, 28 165, nr. 46.

Kickert, W.J.M. (2000) *Public Management Reforms in The Netherlands*, Delft: Eburon.

Kickert, W.J.M. (2005) *Lessen uit het verleden – Onderzoek naar veranderoperaties bij de overheid, in opdracht van het Rijksbrede programma Andere Overheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kickert, W.J.M., N.P. Mol en A. Sorber (1992) 'Verzelfstandiging van overheidsdiensten', *Bestuurskunde*, 1: 8-21.

Kingma, S.F. (2008) 'The liberalization and (re)regulation of Dutch gambling markets: National consequences of the changing European context', *Regulation & Governance,* 2 (4): 445-458.

Knipscheer, J.S. (1981) 'Privatisering', *Economisch Statistische Berichten*, 66 (3302): 398-399.

Korsten, A.F.A. (2004) *Resultaatgericht begroten. VBTB bij het Rijk een succes?*, document beschikbaar op www.arnokorsten.nl/PDF/Beleidsinstrumenten/Resultaatgericht%20begroten.pdf.

Korsten, L.E.J. en M. van Wanroij (2008) *Nederlands Mededingingsrecht*, Deventer: Kluwer.

Kranenburg, M. (1999) 'Tussen nee tenzij en ja mits', *NRC Handelsblad*, 14 oktober.

Krugman, P. (2009) *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York, NY: W.W. Norton & Company Inc..

Kuttner, R. (1997) *Everything for Sale. The Virtues and Limits of Markets*, New York, NY: Alfred A. Knopf.

Laffont, J.J. en J. Tirole (1993) *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Levinson, M. (2006) *How the Shipping Container Made the World Smaller and the World Economy Bigger*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Liagre Böhl, H. de (2004) 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat 1945-1990', in: R. Aerts, H. de Liagre Böhl, P. de Rooy en H. te Velde (red.) *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990,* Amsterdam: Boom.

Marijnissen, J. (1998) 'Primaat van de markt verwoest de idealen', *NRC Handelsblad*, 1 april.

Meeus, T.J. (1994) 'Neelie Kroes liet een dure erfenis na', *NRC Handelsblad*, 30 september.

Meeus, T.J. (2003) 'De hulpeloze burger; De onweerstaanbare opkomst van de onbereikbare quango's ofwel verzelfstandigde overheidsinstellingen', *NRC Handelsblad*, 4 januari.

Megginson, W. en J. Netter (2001), 'From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization', *Journal of Economic Literature*, 39 (June): 321-389.

Mierlo, J.G.A. van (1990) 'Rationalisering van het overheidsbeleid', *Beleidswetenschap*, 4 (3): 254-267.

Mierlo, J.G.A. van (1993) 'Grote Operaties in de Publieke Sector. Bestuurlijke Vernieuwing of Politieke Symboliek?, in: J.M.H.J. Hemels en W.L.A. van Tuyll van Serooskerken (red.) *Handboek voor Bestuurders en Managers*, Houten: Uitgeverij Bohn, Stafleu en Van Loghum.

Mierlo, J.G.A. van (2001) 'Over de verhouding tussen overheid, marktwerking en privatisering. Een economische meta-analyse', *Bestuurswetenschappen*, 55 (5): 368-385.

Ministerie van Economische Zaken (2008) *Onderzoek Marktwerkingsbeleid*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Ministerie van Financiën (1991) *Verder bouwen aan beheer*; *rapport van de heroverwegingsgroep beheersregels*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Ministerie van Financiën (2011a) *De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel. Evaluatie Regeling baten-lastendiensten 2007*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van Financiën (2011b) *Exitbeleid financiële deelnemingen. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Montfort, C.J. van (2010) 'Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. Een terugblik en een blik in de toekomst?', *Tijdschrift voor toezicht*, 1 (1): 6-20.

Munneke, H.F., J.B.J.M. ten Berge, F.A.M. Stroink, P. Haigton en P. den Hoed (1983) *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid deel 1: Overzicht van organen met openbaar gezag*, WRR-voorstudie 35. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Nieuwenhuis, A. en P.A. Terra-Pilaar (1997) *Marktwerking in de beschutte bedrijfstakken: De hoogte van de 'mark-up'*, CPB working paper 90, Den Haag: CPB.

NRC Handelsblad (1996) 'Onvoorwaardelijk geloof in markt geen panacee voor alles; hartige kritiek op visie Geelhoed', 6 januari.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2002) *Recent Privatisation trends in OECD Countries*, Paris: OECD.

Osborne, D. en T. Gaebler (1992) *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*, Reading, Mass.: Adison Wesley.

Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden (2011) *Cijfers kabinet-Balkenende I*, beschikbaar op www.parlement.com/9353000/1f/j9vvhy5i95k8zxl/vhteokzbdhzo.

Piore, M.J. en C.F. Sabel (1984) *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, NY: Basic Books.

PIQUE (2009) *Privatisation of public services and the impact on quality, employment and productivity*, Summary report, report available at www.pique.at/reports/pubs/PIQUE_SummaryReport_Download_May2009.pdf.

Pollitt, C. en G. Bouckaert (2004) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2e ed., New York, NY: Oxford University Press.

Prakke, F. (1997) 'Het Nederlands economisch stimuleringsbeleid in perspectief', in: B. Dankbaar en F. Becker (red.) *Economisch beleid in een ondernemende samenleving*, Bohn Stafleu Van Loghum, Houten/Diegem.

Pree, J. de (2008) 'Publieke belangen, overheidsbeleid en investeringen in infrastructuur', in: G. Arts, W. Dicke en L. Hancher (red.) *New Perspectives on Investment in Infrastructures*, WRR-verkenning 19. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Ramaswamy, K. (2001) 'Organizational ownership, competitive intensity, and firm performance: an empirical study of the Indian Manufacturing sector', *Strategic Management Journal*, 22 (10): 989-998.

Ru, H.J. de (1986) 'Privatisering en het probleem van de meespelende scheidsrechter', *Beleid en Maatschappij*, 2: 59-71.

Ru, H.J. de (1987) 'Privatisering, ontwikkelingen en perspectieven', in: H.J. de Ru (red.) *Privatisering in de praktijk,* Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1-31.

Ru, H.J. de (2002) 'Commentaar op het voorstel voor een Wet Markt en Overheid', *Markt & Mededinging*, 2: 62-67.

Scheltema, M. (1974) *Zelfstandige bestuursorganen*, Groningen: H.D. Tjeenk Willink.

Schillemans, T. (2005) *Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. RMO werkdocument 11*, Den Haag: RMO.

Schillemans, T. (2007) *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag:

Lemma.
Schwartz, H.M. (2010) *States versus Markets. The Emergence of a Global Economy*, 3e ed., New York, NY: Palgrave Macmillan.
Smith, A. (1776) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.
Smullen, A.J. (2007) *Agentschappen Vertaald. Retoriek en cultuur in vergelijkend perspectief*, proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.
Sociaal-Economische Raad (1999) *Markt en overheid*, publicatienummer 12, Den Haag: SER.
Sociaal-Economische Raad (2008) *Duurzame Globalisering: Een wereld te winnen*, Den Haag: SER.
Sociaal-Economische Raad (2010) *Overheid en markt. Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*, Den Haag: SER.
Sorge, A. en W. Streeck (1988) 'Industrial Relations and Technical Change: The Case for an Extended Perspective', in: R. Hyman en W. Streeck (red.) *New Technology and Industrial Relations*, Oxford: Basil Blackwell, 19-47.
Staatscourant (1986) *Regeerakkoord*, 11 juli 1986, nr. 131.
Steyger, E. (2005) 'Een overheidsbegrip in het Europese recht?', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 7 (29): 221-228.
Stigler, G. (1971) 'The theory of economic regulation', *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (Spring): 3-21.
Stiglitz, J.E. (2008) 'Is there a post-Washington consensus consensus?', in: N. Serra en J.E. Stiglitz (red.) *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, New York, NY: Oxford University Press.
Stiglitz, J.E. (2010) *Freefall – America, Free Markets, and the Sinking Economy*, New York, NY: W.W. Norton & Company, Inc.
Sylvester, J. (2000) *De praktijk van privatisering. Een verkenning*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
Tamminga, M. (2009) *De uitverkoop van Nederland. Hoe een ondernemend land geveild werd*, Amsterdam: Prometheus.
Teulings, C., L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003) *De calculus van het publieke belang*, Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.
Teulings, C., L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2004) 'Privatisering of de kunst van het loslaten', *Economisch Statistische Berichten*, 89 (4424): 28-31.
Thiel, S. van (2000) *Quangocratization: Trends, causes and consequences*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
Thiel, S. van (2008) 'Het lege nest syndroom: ministeries na verzelfstandiging', in: F. Ankersmit en L. Klinkers (red.) *De tien plagen van de staat: de bedrijfsmatige overheid gewogen*, Amsterdam: Van Gennep, 170-188.
Thiel, S. van (2010) 'Zelfstandige bestuursorganen en de grenzen van de ministeriële

verantwoordelijkheid', in: R. Andeweg en J. Thomassen (red.) *Democratie doorgelicht*, Leiden/Amsterdam: Leiden/Amsterdam University Press, 457-475.

Thiel, S. van, en C. Pollitt (2007) 'The Management and Control of Executive Agencies: an Anglo-Dutch comparison', in: C. Pollitt, S. van Thiel en V. Homburg (red.) *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*, New York, NY: Palgrave MacMillan.

Thun, E. (2008) 'The Globalization of Production', in: J. Ravenhill (red.) *Global Political Economy*. 2e ed., Oxford: Oxford University Press, 346-372.

Tweede Kamer (1982-1983) *Brief van de minister van Financiën*, Kamerstukken II, 17 938, nr. 1.

Tweede Kamer (1984-1985a) Handelingen II, nr. 23, 1455-1606.

Tweede Kamer (1984-1985b) *Heroverweging collectieve uitgaven. Brief van de minister van Financiën*, Kamerstukken II, 16 625, nr. 73.

Tweede Kamer (1985-1986) Handelingen II, nr. 31, 1955-2036.

Tweede Kamer (1987-1988) *Brief van de minister van Financiën*, Kamerstukken II, 17 938, nr. 42.

Tweede Kamer (1989-1990) *Brief van de minister van Financiën*, Kamerstukken II, 21 632, nr.1.

Tweede Kamer (1990-1991a) *Nota Functioneel Bestuur: waarom en hoe?*, Kamerstukken II, 21 042, nrs. 3-4.

Tweede Kamer (1990-1991b) *Verzelfstandiging en Privatisering. Verslag van een mondeling overleg*, Kamerstukken II, 21 632, nr. 2.

Tweede Kamer (1994-1995) *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen*, Kamerstukken II, 24 130, nr. 5.

Tweede Kamer (1995-1996) *Derde Energienota*, Kamerstukken II, 24 525, nr. 2.

Tweede Kamer (1996-1997a) *Beleid inzake staatsdeelnemingen*, Kamerstukken II, 25 178, nr. 2.

Tweede Kamer (1996-1997b) *Eindrapport Werkgroep Cohen: Markt en overheid*, Kamerstukken II, 24 036, nr. 45.

Tweede Kamer (1997-1998) *Kabinetsformatie. Brief van de formateur*, Kamerstukken II, 26 024, nr. 10.

Tweede Kamer (1999-2000a) *Publieke Belangen en Marktordening. Kabinetsreactie op WRR-rapport 'Het borgen van publiek belang'*, Kamerstukken II, 27 018, nr. 1.

Tweede Kamer (1999-2000b) *Rapport van de Raad van State*, 26 800, A.

Tweede Kamer (2001-2002a) *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid. Nota*, Kamerstukken II, 28 165, nr. 2.

Tweede Kamer (2001-2002b) *Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzon-*

dere positie beschikken (Wet markt en overheid). Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 28 050, nr. 3.

Tweede Kamer (2002-2003a) *Evaluatie van het baten-lastenmodel*, Kamerstukken II, 28 737, nr. 3.

Tweede Kamer (2002-2003b) *Evaluatie van het baten-lastenmodel*, Kamerstukken II, 28 737, nr. 4.

Tweede Kamer (2003-2004a) Handelingen II, nr. 11, 579-617.

Tweede Kamer (2003-2004b) *Kabinetsvisie 'Andere Overheid'*, Kamerstukken II, 29 362, nr. 1.

Tweede Kamer (2003-2004c) *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Evaluatie van het baten-lastenmodel. Brief van de Minister van Financiën*, Kamerstukken II, 29 200 en 28 737, nr. 46.

Tweede Kamer (2003-2004d) *Visie op markttoezicht*, Kamerstukken II, 29 200 XIII, nr. 5.

Tweede Kamer (2007-2008) *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid. Brief van de minister van Financiën*, Kamerstukken II, 28 165, nr. 69.

Tweede Kamer (2008-2009a) *Gewijzigde motie van het lid Vos c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 352*, Kamerstukken II, 24 036, nr. 358.

Tweede Kamer (2008-2009b) Handelingen II, nr. 110, 8016-8049.

Tweede Kamer (2009-2010) *Verloren Krediet. Parlementair onderzoek financieel stelsel*, Kamerstukken II, 31 980, nrs. 3-4.

Twist, M. van, M. van der Steen, P.M. Karré, R. Peeters en M. van Ostaijen (2009) *Vernieuwende verandering: continuïteit en discontinuïteit van vernieuwing van de rijksdienst*, Den Haag: NSOB.

Veen, M. van der, S. Sleenhoff en T. Klop (2010) 'De producentenbenadering', in: H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (red.) *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 273-304.

Veld, R. op het (2005a) 'Energiesector verliest steun van overheden', *Financieele Dagblad*, 11 januari.

Veld, R. op het (2005b) 'Kortsluiting in de energielobby', *Financieele Dagblad*, 19 maart.

Verhoest, K., D. Vervloet en G. Bouckaert (2003) *Overheid, markt, of non-profit? Onderbouwing van het maatschappelijk kerntakendebat*, Gent: Academia Press.

Vickers, J. en G. Yarrow (1988) *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Vining, A. en A. Boardman (1992) 'Ownership versus competition: efficiency in public enterprise', *Public Choice*, 73 (2): 205-239.

Vogel, S.K. (1996) *Freer markets, more rules: Regulatory reform in advanced industrial countries*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Vries, J. de en K. Yesilkagit (1999) 'Core executives and party policies: Privatisation in the Netherlands', *West European Politics*, 22 (1): 115-137.

Waard, M. de (2003) 'Europees hemelbestormer. Minister Brinkhorst van Economische Zaken: 'We maken zelf onze eigen toekomst'', *NRC Handelsblad*, 31 oktober.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1980) *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, WRR-rapport 18. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, WRR-rapport 56. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, WRR-rapport 63. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR-rapport 70. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *De verzorgingsstaat herwogen*, WRR-rapport 76. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) *Publieke zaken in de marktsamenleving*, WRR-rapport 87. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wiardi Beckman Stichting (2002) *Grenzen aan de markt*, Den Haag: Wiardi Beckman Stichting.

Wijers, G.J. (1998) 'Vernieuwing door vergelijking', *Economisch Statistische Berichten*, 83 (4137): 73-77.

Williamson, J. (1990) 'What Washington Means by Policy Reform', in: J. Williamson (red.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, DC: Institute for International Economics.

Wolfe, C. (1993) *Markets or Governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, 2e herziene ed., Cambridge, Mass.: MIT Press.

Wolfson, D.J. (1988) *Publieke sector en economische orde*, Groningen: Wolters-Noordhoff.

Zanden, J.L. van (1997) *Een klein land in de lange twintigste eeuw*, Utrecht: Het Spectrum.

Zwaan, J.W. de (1999) 'De publieke en private verantwoordelijkheid van de overheid; een aantal Europeesrechtelijke beschouwingen', in W. Derksen et al. (red.) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR-voorstudie 105. Den Haag: Sdu Uitgevers.

WRR WEBPUBLICATIE 65

Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking

Het Nederlandse beleid en beleidsdenken van de afgelopen drie decennia op het terrein van privatisering, verzelfstandiging en marktwerking vormde een antwoord op ingrijpende veranderingen in de economie, de samenleving en de overheid. Het volgde daarnaast ontwikkelingen in de economische en bestuurskundige wetenschappen, die een herwaardering van de markt en een afwaardering van de overheid behelsden. Hoewel veelal pragmatisch en stapsgewijs doorgevoerd, was er sprake van een groot vertrouwen in de verwachte positieve effecten van het ingezette beleid en de eenvoud waarmee het beleid tot deze resultaten zou leiden. Als de praktijk anders uitpakte dan de beloftes van de theorie, werd dit doorgaans geweten aan onvolkomenheden bij het in de praktijk brengen van de theorie, niet aan de theorie zelf. En al werd het beleid in de loop der tijd zeker aangescherpt, er werd nooit sterk afgeweken van het ingeslagen pad. Mede door dit nieuwe beleid heeft zich een 'stille revolutie' voltrokken, gekenmerkt door een ingrijpende wijziging in de verhouding markt, overheid en samenleving en een significante transformatie van deze drie domeinen: meer (en andere) markt, andere overheid, andere samenleving.

Bart Stellinga is wetenschappelijk medewerker bij de WRR.

ISBN 978 90 8964 514 2

9 789089 645142 >

Amsterdam University Press · www.aup.nl