

Kick van der Pol

Privatisering: de lege dop van Columbus

Moet de overheid taken overdragen naar de marktsector?*

In discussies over de bestuurbaarheid van overheidsdiensten en over de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven wordt meer en meer *privatisering* als een goedwerkend medicijn aangeprezen. Het zou menig voordeel opleveren wanneer verschillende overheidstaken naar de partikuliere sektor worden overgeheveld. De discussie over de voor- en nadelen van een dergelijke privatisering is nog lang niet uitgekristalliseerd. Toch worden er nu al overheidsactiviteiten geprivatiseerd. Onder druk van de bezuinigingen worden bijvoorbeeld de schoonmaak en het onderhoud van openbare gebouwen, de verzorging van plantsoenen en het ophalen van huisvuil steeds vaker door de partikuliere sektor verzorgd.

Voorstanders van privatisering stellen zich op het politieke uitgangspunt dat de private sektor efficiënter funktioneert dan de overheid. Er wordt hoog opgegeven van de voordelen van de marktsector. En dat uitgerekend op een moment dat de marktsector zelf een ernstige crisis doormaakt. Wanneer men dan geïsoleerd het functioneren van de overheid aan de orde stelt, wordt het zicht op deze crisis in de marktsector enigszins weggenomen. Deze kanttekening wordt slechts ter relativering naar voren gebracht en niet omdat een discussie over het functioneren van de overheid uit de weg mag worden gegaan. Integendeel, er is alle reden om die discussie aan te gaan. Het is echter nog maar de vraag, of de uitkomst daarvan zal zijn, dat nu maar op grote schaal geprivatiseerd moet worden. Van geval tot geval zal gezien moeten worden of private dan wel overheidsproductie het meest wenselijk is; blindelings privatiseren zal niet de voordelen opleveren, waarvan sommigen nogal hoog opgeven. In dit artikel zullen we eerst nader

* Met dank aan Peter Boorsma, Folkert Catz, Ronald Gerritse, Noé van Hulst, Nijs Keppel en Xander den Uyl voor hun kritisch commen-

taar op een eerdere versie van dit artikel, en aan Rien de Ruiters voor het vergaren van gegevens.

ingaan op het begrip privatisering en vervolgens een beoordeling geven van de voor- en tegenargumenten, die tot nu toe in de discussies naar voren zijn gebracht.

[Het begrip privatisering

Het begrip privatisering wordt gebruikt om een keur van uiteenlopende ontwikkelingen van een etiket te voorzien. Wanneer de overheid meer taken uitbestedt spreekt men van privatisering. Men gebruikt dat begrip ook wanneer bepaalde overheidsorganen zelfstandiger gaan opereren. Soms wordt privatisering in één adem genoemd met het profijtbeginsel en, zoals we nog zullen zien, kan het ook betrekking hebben op het inkoopbeleid van de overheid. In het ambtelijk rapport Heroverwegingen wordt een erg vage definitie van privatisering gegeven:

"privatisering omvat al die vormen van verzelfstandiging waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een minder directe vorm van overheidsinvloed worden gesteld hetzij geheel aan die overheidsinvloed worden onttrokken".¹

In het genoemde rapport wordt ervan uitgegaan dat *privatisering* en *verzelfstandiging* synonieme begrippen zijn. Dit is verwarrend. Men kan aan een bepaald overheidsbedrijf een grotere zelfstandigheid geven zonder dat er taken naar de partikuliere sektor worden overgeheveld. Het begrip privatisering kan men beter alleen gebruiken in die gevallen dat partikuliere bedrijven in het spel betrokken zijn; vandaar dat we in dit artikel van de volgende enge omschrijving uitgaan: *privatisering is het overdragen van tot op heden door de overheid verrichte taken aan een partikulier bedrijf met winstoogmerk.*

Bepaalde argumenten pro privatisering worden ook wel gebruikt om veranderingen binnen de kollektieve sektor te bepleiten zonder dat de partikuliere bedrijven daarbij betrokken worden. Voorbeelden hiervan zijn de invoering van het profijtbeginsel of het onderbrengen van bepaalde activiteiten in overheids-NV's. Deze voorbeelden vallen niet onder bovenstaande definitie van privatisering. In plaats daarvan willen we bij dergelijke gevallen van *marktoriëntering* van de kollektieve sektor spreken. Mogelijke bezwaren tegen privatisering gelden in veel mindere mate voor de marktoriëntering; het is alleen al daarom beter om niet alles onder die ene noemer van de privatisering te behandelen.

2 Vormen van privatisering

Gewoonlijk onderscheidt men de volgende twee vormen van privatisering: ten eerste *uitbesteding* en ten tweede *afstoting van overheidstaken*.²

2.1 *Uitbesteding van overheidstaken*

Bij *uitbesteding* laat de overheid een bepaalde taak door een partikulier bedrijf verrichten, maar blijft daarbij wel verantwoordelijk voor het eindresultaat.³ Een bekend voorbeeld van *uitbesteding* is het op kontraktbasis door een partikulier bedrijf laten ophalen van huisvuil, waarbij het gemeentebestuur de uiteindelijke verantwoordelijkheid behoudt.

Er is geen scherpe grens te trekken tussen *uitbesteden* en de normale inkoopactiviteiten van de overheid.⁴ Wanneer een overheidsbedrijf een bepaald goed niet langer bij een ander overheidsbedrijf inkoop, maar voortaan inkoop bij een partikulier bedrijf, kan je ook van *privatisering* spreken. Is het daarentegen al sinds jaar en dag gebruikelijk dat bij een partikulier bedrijf wordt ingekocht, dan heeft het weinig zin om van *privatisering* te spreken. We zullen slechts die delen van de inkoop en van de *uitbesteding*

2. L.H. White, *Privatization of municipally-provided services*, Journal of Libertarian Studies, Vol. 2, nr. 2.

J.S. Knipscheer, *Niet elk kent de laan die naar privatisering leidt*, Interuniversitaire Interfaculteit Bedrijfskunde Delft, 1981. (a) J.S. Knipscheer, *Privatisering*, Economisch-Statistische Berichten, 29-4-1981, pp. 398-399. (b) 3. Knipscheer (a), p. 2.

4. De overheid koopt een groot aantal goederen en diensten in en heeft daartoe, zoals bekend, de beschikking over het Rijksinkoopbureau. Wat onderscheidt nu deze inkoop van *uitbesteding*? Het zal duidelijk zijn dat, wanneer de overheid de benzine voor een dienstauto bij een partikuliere pomp tankt, niet van *uitbesteding* maar van inkoop sprake is. Wordt echter een versleten dienstauto niet vervangen en wordt in plaats daarvan in het vervolg gebruik gemaakt van de diensten van een partikulier auto-bedrijf dan zal men niet van inkoop maar veeleer van *uitbesteding* spreken. Op het eerste gezicht wordt ter onderscheiding van beide

begrippen de bestaande praktijk gehanteerd. Goederen en diensten die gangbaar niet door de overheid zelf worden voortgebracht maar wel verbruikt, worden ingekocht. Is er gewoonlijk wel van eigen productie sprake dan wordt in geval van het opeens inschakelen van een partikulier bedrijf van *uitbesteding* gesproken. Evenwel wat gangbaar tot de eigen activiteit van de overheid gerekend moet worden is alles behalve helder omlind en vormt juist de inzet van de *privatiserings*diskussie. Bovendien gaat het geformuleerde criterium niet op voor die activiteiten, die traditioneel niet zelf door de overheid worden verricht, maar na *aanbesteding* worden toegewezen aan een partikulier bedrijf, zoals het geval is bij de wegeaanleg. Ook dan spreekt men gewoonlijk van *uitbesteding*. Gekonkludeerd moet dan ook worden dat een duidelijke afbakening tussen inkoop en *uitbesteding* niet bestaat en dat daarom de inkoopactiviteit van de overheid niet over het hoofd gezien moet worden.

tot de privatisering rekenen, waarbij niet langer gebruik wordt gemaakt van een andere overheidsdienst en in plaats daarvan tot de inkoop of uitbesteding bij een ander partikulier bedrijf wordt overgegaan.

Wat betreft de uitbesteding van overheidstaken kan nog een nader onderscheid aangebracht worden tussen *externe* en *interne* uitbesteding. Voor de organisatorische opbouw van het productieproces en de betrokken arbeidsverhoudingen maakt het nogal uit of de uitbestede werkzaamheden binnen dan wel buiten de eigen organisatie worden verricht.

Een overheidsdienst kan bijvoorbeeld drukwerk uitbesteden bij een partikuliere drukkerij in plaats van gebruik te maken van een eigen reproductiedienst. De werkzaamheden worden dan naar elders verplaatst en de afgewerkte produkten worden door de partikuliere drukkerij afgeleverd. Wanneer, zoals in dit geval, de werkzaamheden naar elders worden verplaatst zullen we van *externe uitbesteding* spreken. Bij deze vorm van uitbesteding hoeft de opdrachtgever de uitbestede werkzaamheden niet in de eigen organisatie in te passen. Vandaar dat deze vorm van uitbesteden ook het meest geruisloos kan worden toegepast.

Het is ook mogelijk dat de uitbestede werkzaamheden binnen de eigen organisatie worden verricht. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de portierswerkzaamheden aan een partikuliere bewakingsdienst worden uitbesteed of wanneer bij bepaalde onderhoudswerkzaamheden een partikulier bedrijf wordt ingeschakeld. In deze gevallen zullen we van *interne uitbesteding* spreken. Bij interne uitbesteding moet de opdrachtgever er voor zorgen dat de uitbestede werkzaamheden in de eigen productiegang worden ingepast. Zoals we nog zullen zien (paragraaf 3.6), kunnen er nogal wat problemen aan deze vorm van uitbesteding kleven.

2.2 *Afstoten van overheidstaken*

Als een volgende vorm van privatisering kan de *afstoting* van overheidstaken onderscheiden worden; volgens Knipscheer is hiervan sprake wanneer

“... *taken, waarvoor een overheidsorganisatie tot op heden de verantwoordelijkheid draagt, afgestoten (worden) naar de private sector in de hoop dat de private sector ze oppakt en dus de verantwoordelijkheid voor die taken overneemt*”.⁵

In deze definitie wordt in het midden gelaten of een taak, die door de overheid wordt afgestoten ook inderdaad door de private sector wordt overgenomen of gewoonweg niet langer verricht zal worden.

5. Knipscheer (a), p. 3; kursivering in het origineel.

Wanneer echter een afgestoten taak niet wordt overgenomen door de private sektor, is het merkwaardig om toch van privatisering te spreken.

Boorsma, die in Nederland de belangrijkste bijdrage heeft geleverd aan de privatiseringsdiskussie, geeft in een rapport een groot aantal voorbeelden van overheidstaken, waarvan onderzocht moet worden of ze uitbesteed of afgestoten kunnen worden. Enkele voorbeelden hiervan zijn de kantinediensten op de ministeries, de Rijkspsychologische Dienst, computercentra van de overheid, het Loodswezen, accountantsdiensten, huisdrukkerijen enzovoort.⁶ Maar de taken, die voor afstoting in aanmerking zouden kunnen, behoeven lang niet allemaal door de private sektor overgenomen te worden. Wanneer bijvoorbeeld provinciale boot- en veerdiensten of gemeentelijke muziekscholen worden afgestoten is het nog maar de vraag of de marktsektor deze opengevallen gaten daadwerkelijk zal opvullen. Toch vallen deze voorbeelden, óók al neemt de marktsektor de afgestoten taken niet over, onder Knipscheers definitie van privatisering. Wanneer afgestoten taken niet door de private sektor worden overgenomen, worden die taken ten onrechte in de privatiseringsdiskussie betrokken. In deze discussie dient het niet te gaan om het voorzieningsniveau, maar is de vraag aan de orde of bepaalde voorzieningen privaat dan wel door de overheid geproduceerd dienen te worden. Het is nogal oneigenlijk om op grond van bijvoorbeeld het argument dat de partikuliere sektor efficiënter zou kunnen produceren bepaalde voorzieningen gewoonweg geheel af te schaffen.

Het is het meest zuiver om alleen in die gevallen van afstoten als vorm van privatisering te spreken, waarin de overheid ervan verzekerd is dat een afgestoten taak ook daadwerkelijk door de marktsektor zal worden overgenomen. Een bijkomend voordeel van deze nadere inperking is het volgende.

Het is op zich een gezonde zaak, dat de overheid op de één of andere wijze regelmatig haar eigen takenpakket heroverweegt. Die heroverweging moet niet alleen ingegeven zijn door de stagnatie van de overheidsinkomsten, waardoor de noodzaak ontstaat nieuwe taken ten koste van oude taken aan te vatten. Die heroverweging moet ook plaatsvinden omdat de redenen, waarom de overheid eertijds een bepaalde taak op zich heeft genomen, achterhaald kunnen zijn, bijvoorbeeld omdat er succes is geboekt (denk aan de TBC-bestrijding) of omdat de inzichten zijn veranderd (Boorsma

geeft hiervan een groot aantal voorbeelden⁷). De discussie over de gewenstheid van bepaalde voorzieningen is niet gebaat met een vermenging daarvan met de ideologisch getinte discussie over privatisering. Eerst is de vraag aan de orde, wat de *samenstelling* en *omvang* van de voorzieningen dient te zijn; vervolgens gaat het om de vraag wat de beste wijze van voortbrenging (privaat of publiek) van de *gegeven* voorzieningen is.

Samenvattend onderscheiden we de volgende vormen van privatisering: inkoop, uitbesteding (interne en externe) en afstoting. Omgekeerd is niet elk geval van inkoop, uitbesteding of afstoting ook privatisering. Wil van dit laatste sprake zijn, is een toename van particuliere productie vereist.

3 De argumenten voor privatisering

In deze paragraaf zullen we vooral ingaan op de argumenten die voorstanders van privatisering gewoonlijk gebruiken.⁸ Hoewel de verschillende argumenten nauw met elkaar samenhangen en elkaar kunnen overlappen, zullen we voor de duidelijkheid elk van de argumenten afzonderlijk behandelen. We zullen deze argumenten direct voorzien van de bezwaren die tegenstanders van privatisering daartegen kunnen aanvoeren. Vervolgens zullen we in paragraaf 4 meer specifiek ingaan op de argumenten van de tegenstanders van privatisering.

3.1 Optimale bedrijfsomvang

Voorstanders van privatisering poneren dat private productie gewoonlijk efficiënter is dan publieke productie. Het efficiency-argument valt in verschillende deelargumenten uiteen en de eerste daarvan heeft betrekking op de optimale bedrijfsgrootte.

De omvang van bijvoorbeeld een gemeentelijke dienst is vaak

7. Uitgaven van de overheid, waarvan de oorspronkelijke zin al lang verdwenen is, worden door Boersma "Bloempjes van Catharina" genoemd. Czarina Catharina liet een schildwacht plaatsen bij een bloem, om te voorkomen dat deze vertrapt zou worden. Jaren later stond op de betreffende plaats nog steeds een schildwacht. Voor Nederland geeft Boersma een groot aantal voorbeelden van dergelijke "bloempjes", zoals de subsidie aan de Raad voor de Adel, bijdrage aan het Polygoon-filmjournaal, subsidie aan de

Nederlandse Politiehondvereniging, enz. Boersma, hk. VI en noot-92.

8. Tot de voorstanders van privatisering kunnen vooral de werkgeversorganisaties en de VVD gerekend worden. Bij plaatselijke beslissingen over privatisering blijken de voorstanders echter breder geschakeerd te zijn en ook te vinden binnen de PvdA, D'66 en delen van de vakbeweging. Het spreekt vanzelf dat tot de tegenstanders van privatisering vooral de ambtenaren en hun bonden gerekend kunnen worden.

afhankelijk van de grootte van de betreffende gemeente. De omvang van zo'n dienst zal slechts per toeval samenvallen met de in de economische literatuur beschreven *optimale bedrijfsomvang*. Uitgaande van een U-vormige gemiddelde kostenkurve correspondeert de optimale bedrijfsgrootte met het laagste punt op deze kurve. In geval er sprake is van volkomen concurrentie zullen in de evenwichtssituatie de verschillende bedrijven een dergelijke optimale bedrijfsgrootte vertonen.

Omdat overheidsorganen hun omvang niet op dergelijke louter mikro-economische gronden kunnen vaststellen, zullen ze in het algemeen geen optimale omvang hebben en derhalve tegen hogere gemiddelde kosten produceren dan bij een optimale bedrijfsomvang het geval zou zijn geweest.

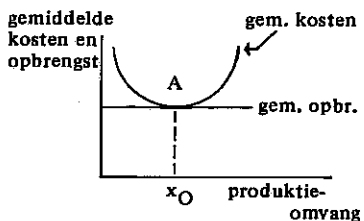
Het is nog maar zeer de vraag, of aan dit theoretische argument veel waarde moet worden gehecht. Een viertal kanttekeningen kunnen wat dit betreft worden geplaatst:⁹

a. De veronderstelling, dat de gemiddelde kosten een U-vormig verloop vertonen, is niet gebaseerd op feitelijke waarnemingen, maar wordt in de neoklassieke analyse op louter theoretische gronden gemaakt. Ter verduidelijking het volgende.

Aan de neoklassieke theorie ligt de voorwetenschappelijke visie ten grondslag, dat een markteconomie, waarin voldoende concurrentie heerst, gekenmerkt wordt door harmonie en evenwicht. Deze visie wordt onderbouwd met evenwichtsanalyses. In deze analyses streven zowel konsumenten als producenten een optimale situatie na. Onder specifieke veronderstellingen wordt een optimum bereikt. Wat de optimale bedrijfsomvang betreft zijn twee vooronderstellingen dan van groot belang, te weten dat er sprake is van volkomen concurrentie en dat de kosten U-vormig verlopen.¹⁰ Op de veronderstelling over de concurrentie komen we hieronder terug.

Het veronderstelde U-vormig verloop hangt nauw samen met de voorwetenschappelijke visie, dat een markteconomie op een harmonieuze en evenwichtige wijze kan functioneren, waarbij elk

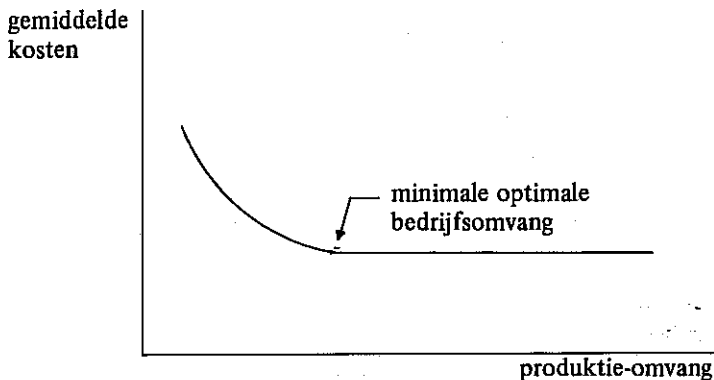
9. Boorsma noemt de tweede en vierde kanttekening eveneens, evenwel zonder op grond daarvan het bedrijfsgrootte-argument te verwerpen. Boorsma, pp. 12-13.
10. In bijgaande grafiek wordt de optimale bedrijfsgrootte bij x_0 bereikt; wanneer er *geen* volkomen concurrentie is, heeft de gemiddelde-opbrengstkurve een dalend verloop en zal dan de kostenkurve niet langer in punt A raken.



der economische subjekten een optimale situatie kan bereiken. Deze visie is niet van een ideologische lading gespeend. Op zich is dat legitiem, maar het is dan niet terecht om, zoals menig voorstander van privatisering doet, te pretenderen dat de discussie op louter *technische* gronden wordt gevoerd.

b. De optimale bedrijfsomvang kan bij een U-vormig kostenverloop alleen bereikt worden, wanneer er sprake is van volkomen concurrentie. Is er geen volkomen concurrentie dan zal volgens de neoklassieke analyse de optimale bedrijfsomvang in de marktsektor evenmin bereikt worden. Nu moet bedacht worden dat volkomen concurrentie eerder uitzondering dan regel is.

c. Mag het dan zo zijn dat het U-vormig verloop van de gemiddelde kosten door de neoklassieken op louter theoretische gronden wordt geïntroduceerd, dit sluit vanzelfsprekend nog niet uit, dat in werkelijkheid de gemiddelde kosten toevallig wel degelijk dat verloop vertonen. Empirische onderzoeken wijzen echter niet uit dat de gemiddelde kosten na een bepaalde uitbreiding van de produktie zullen toenemen.¹¹ De gemiddelde kosten zouden veeleer het verloop vertonen, zoals is weergegeven in bijgaande figuur.



16

Op grond van het geschetste verloop van de gemiddelde kosten kan niet gesproken worden van één specifieke optimale bedrijfsomvang (er is immers niet één punt waarbij de gemiddelde kosten het laagst zijn). Het ligt meer voor de hand om te spreken van een *minimale* optimale bedrijfsomvang. Wanneer het geschetste kostenverloop ook voor overheidsactiviteiten van belang is, zou alleen in relatief

11. J.E. Andriessen, *De Ontwikkeling van de Moderne Prijs Theorie*, 3e druk, Stenfert Kroese, Leiden 1965, p. 56.

kleine overheidsdiensten een niet-optimale bedrijfsomvang voor kunnen komen. Dit brengt ons evenwel op de vierde kanttekening. d. Mocht er sprake zijn van een niet-optimale bedrijfsomvang, dan is privatisering niet de enig denkbare remedie. Ook kan gedacht worden aan een herindeling van het werkingsgebied van betrokken overheidsorganen of aan samenwerking tussen deze organen. -- Wanneer een gemeente te klein is om zelfstandig een bepaalde voorziening in stand te houden, kan die voorziening in samenwerking met andere gemeenten verzorgd worden. Zo kan een groep van gemeenten het ophalen van huisvuil gezamenlijk regelen. Op grond van bovenstaande kanttekeningen moet in de privatiseringsdiskussie niet al te veel gewicht toegekend worden aan het bedrijfs-grootte-argument.

3.2 Prikkel door concurrentie

Het tweede efficiency-argument dat in de privatiseringsdiskussie een rol speelt, heeft betrekking op de heilzame werking, die aan concurrentie wordt toegeschreven. Concurrentie tussen partikuliere bedrijven alsmede de potentiële mogelijkheid dat nieuwe bedrijven tot de markt toetreden, dwingen tot een zo laag mogelijk prijspeil. Prijsconcurrentie brengt met zich mee dat naar de meest efficiënte produktietechniek wordt gestreefd. In de overheidssector bestaat geen concurrentie, waardoor de prikkel tot efficiëntere produktie ook zou ontbreken. Tegenstanders van privatisering doen het concurrentie-argument nogal eens af met het argument dat één van de kenmerken van overheidsdiensten juist hun monopolie karakter is. Privatisering van een overheidsmonopolie hoeft niet tot grotere concurrentie te leiden, maar, met alle bezwaren van dien, tot de vorming van een partikulier monopolie. In de gevallen dat de overheid inderdaad een monopolie bezit, wordt dit tegenargument veelal terecht aangevoerd. Wanneer immers een provinciale veerdienst wordt geprivatiseerd heeft dat met de introductie van concurrentie niets van doen. In het verleden zijn veel voorzieningen door de overheid overgenomen juist vanwege de ernstige bezwaren die verbonden waren aan partikuliere monopolies. Het zou onverstandig zijn, wanneer de lessen die het verleden verschaft, genegeerd zouden worden.¹²

Hiermee is de kous echter nog niet af. Ook al wordt bovenstaand tegenargument in veel gevallen terecht aangevoerd, dan neemt dat nog niet weg, dat de overheid ook taken verricht, die tegelijkertijd door elkaar bekonkurrende partikuliere bedrijven worden

12. Zie onder meer: W. Drees, *Het Overheidsbedrijf*, rede op het kongres

van "den Nederlandschen Bond van Personeel in Overheidsdienst", 1928.

verricht. Een voorbeeld hiervan is het naast elkaar opereren van overheidsdrukkerijen en particuliere druckerijen. Wanneer elkaar bekonkurrende bedrijven efficiënter werken dan overheidsbedrijven moeten er natuurlijk maatregelen getroffen worden, waarvan privatisering dan een mogelijke maar lang niet de enig denkbare maatregel is. Laten we uitsluiten dat geprivatiseerd wordt in de gevallen dat de overheid een monopolie bezit. We kunnen ons dan richten op die situaties, waarbij naast de overheid een groot aantal particuliere bedrijven op de markt opereren. Juist in die situaties is het relatief eenvoudig om op basis van het vergelijkingsmateriaal dat deze particuliere bedrijven verschaffen, efficiency- c.q. outputnormen op te stellen, die vervolgens aan de overheidsdiensten worden opgelegd. Hierbij moeten echter wel twee kanttekeningen gemaakt worden. In de eerste plaats zal op voorhand duidelijk moeten zijn, welke konsekwenties getrokken worden uit het niet realiseren van de gestelde doeleinden. In de tweede plaats is vereist dat, wanneer efficiency-normen worden opgelegd, een met de particuliere sektor vergelijkbare investeringsactiviteit plaatsvindt. De voortdurende druk op de overheidsinvesteringen geeft het ergste te vrezen. Door investeringen achterwege te laten, ontstaat een situatie, waarin privatisering onontkoombaar kan worden (zie voor een voorbeeld hiervan 3.5).

3.3 Strategische uitbesteding

Een volgend argument, dat uit efficiency-overwegingen wordt gehanteerd, houdt in dat door uit te besteden op een flexibele wijze mutaties in de benodigde personeelskapaciteit opgevangen kunnen worden. Dit argument wordt overigens niet alleen gebruikt om uitbesteding door de overheid te billijken, maar wordt ook gehanteerd in geval particuliere bedrijven werkzaamheden bij elkaar uitbesteden. Botter wijst erop dat het in het bedrijfsleven gebruikelijk wordt om gemiddeld 15% van de personele capaciteit uit te besteden.¹³ Hierdoor kan deze capaciteit geruisloos aangepast worden aan eventuele afzetmutaties zonder dat er gedwongen ontslagen vallen. Deze vorm van uitbesteden noemt Botter *strategisch uitbesteden*.¹⁴

Ook in de overheidssector kan door uit te besteden de flexibiliteit van de personele capaciteit worden vergroot. Er is veel voor te zeggen dat de overheid tijdelijke pieken in de werklust door middel van uitbesteding opvangt. Bij *strategisch uitbesteden* gaat het

13. C. Botter, *Welbestede Uitbesteding*, Bedrijfsvoering, nr. 1,

januari 1982, p. 7.
14. Botter, t.a.p.

echter niet meer alleen om het opvangen van dergelijke tijdelijke pieken. Wanneer gemiddeld 15% van de personele capaciteit via uitbesteding wordt opgebouwd, krijgt strategisch uitbesteden een structureel karakter.

Tegen deze structurele vorm van uitbesteden kunnen zwaarwegende bezwaren naar voren worden gebracht. Wanneer een overheidsdienst strategisch uitbesteedt, worden twee soorten werknemers gecreëerd. Aan de ene kant zijn er ambtenaren met de voor ambtenaren geldende arbeidsvoorwaarden. Aan de andere kant is er een groep werknemers, die 'ambtenarenwerk' verricht, maar niet over dezelfde arbeidsvoorwaarden beschikt als ambtenaren.

Reductie van het personeelsbestand kan geruisloos via deze laatste groep verlopen zonder dat de limitatieve ontslaggronden van het ambtenarenreglement gelden, bestaande reorganisatiecodes behoeven te worden gevolgd of overheidsbonden moeten worden geraadpleegd. Dit is vooral schrijnend in die gevallen, waarin sprake is van interne uitbesteding en de twee groepen werknemers op dezelfde werkplaats werken.

In het verleden zijn tal van belemmeringen ontstaan, waardoor werknemers niet meer op alle mogelijke manieren inzetbaar zijn. Ten aanzien van de hierdoor ontstane starheid zijn als uitersten de volgende twee standpunten mogelijk:

- het welvaartsverlies, dat door de starheid van de interne arbeidsmarkt optreedt, nemen we voor lief, omdat het positieve welzijns-effekt, dat aan een vaste arbeidsplaats verbonden is, dit verlies compenseert;
- alle belemmeringen, die een flexibele inzet van arbeid tegengaan, moeten worden opgeheven.

Door uit te besteden wordt voor de eigen werknemers zo veel mogelijk het eerste standpunt gehanteerd, terwijl voor de ingehuurde werknemers het tweede standpunt van toepassing is. De nadelige gevolgen van de starheid worden dus eenzijdig op een bepaalde groep werknemers afgewenteld.¹⁵ Onzes inziens moeten werknemers, die onder vergelijkbare omstandigheden (voor de overheid) werk verrichten ook vergelijkbare arbeidsvoorwaarden hebben. Strategisch uitbesteden is hiermee in strijd.

15. De groep waarop de nadelige gevolgen van de starheid van de arbeidsmarkt wordt afgewenteld, valt niet helemaal samen met de bij strategische uitbesteding betrokken werknemers. Een deel van de bij strategische uitbesteding betrokken werknemers vervullen hoog gekwalificeerde functies en zijn

bijvoorbeeld in dienst van ingenieursbureaus, organisatiebureaus e.d. Deze groep werknemers hebben in het algemeen bij de bureaus waar ze in dienst zijn florissante arbeidsvoorwaarden. De nadelige gevolgen worden veeleer gedragen door de ongeschoolde werknemers, die routinematig werk verrichten.

3.4 Doelstelling en motivatie van het management

Een vierde argument vóór privatisering luidt, dat managers van overheidsinstellingen niet gemotiveerd zijn om de efficiency te verhogen. Ze staan immers niet onder druk om een zo hoog mogelijke winst te behalen, zoals het geval is bij managers in de particuliere sektor. De status van een manager bij de overheid zou afhankelijk zijn van de omvang van zijn dienst en dus zou hij niet gemotiveerd zijn de efficiency te vergroten.

Volgens ons vormt bij de overheid niet zozeer een probleem, dat het management niet gemotiveerd zou zijn de efficiency te verhogen, maar veeleer het volgende: efficiency kan men slechts afmeten aan de mate waarin bepaalde doelstellingen worden gerealiseerd en aan die doelstellingen ontbreekt het dikwijls bij de overheid. Ook al is het management nog zo gemotiveerd tot het verbeteren van de werkmethoden, wanneer er geen duidelijke doelstellingen bestaan, kan niet vastgesteld worden of een bepaalde overheidsinspanning zinvol is geweest. Wat dit betreft is illustratief, wat in het eerder aangehaalde rapport

Heroverwegingen wordt opgemerkt over de personeelsuitbreiding in de kwartaire sektor.¹⁶ Daarin wordt vastgesteld dat, wanneer de personeelsvoorziening in de kwartaire sektor gelijke tred zou hebben gehouden met het kwantitatieve gebruik dat van de diensten van die sektor is gemaakt, slechts 40% van de personeelsuitbreiding nodig zou zijn geweest. Met andere woorden, 60% van de groei van het personeelsbestand van de kwartaire sektor is niet te verklaren op grond van een toegenomen kwantitatief gebruik van de diensten van deze sektor. Geen antwoord kan gegeven worden op de vraag welke doelstellingen met deze personeelsuitbreiding werden nagestreefd, waardoor de beoordeling van de efficiency volledig in de lucht komt te hangen.

Onzes inziens stuiten we hier op een reëel probleem, waarvoor privatisering geen afdoende oplossing zal kunnen bieden. Ook voorstanders van privatisering zullen erkennen dat slechts een (beperkt) deel van de overheidsactiviteiten voor privatisering in aanmerking komt. Derhalve dienen er, of nu een deel van de overheidsactiviteiten wordt geprivatiseerd of niet, toch nog andere instrumenten toegepast te worden om de zin van overheidsactiviteiten toetsbaar te maken. Een essentiële stap is om te beginnen, dat voor de verschillende overheidsactiviteiten concrete — liefst kwantificeerbare — doelstellingen worden opgesteld, zoals

16. Strikt genomen behoort de kwartaire sektor grotendeels tot de particuliere sektor en zou dus in dit verband niet als voorbeeld gebruikt mogen worden. Aangezien de

financiering in belangrijke mate een publiek karakter heeft, is het voorbeeld toch wel illustratief. Zie: *Heroverwegingen*, samenvattend eindrapport, hk. I.

onder andere nu al wel gebeurt ten aanzien van de woningbouw, maar op veel andere gebieden ten onrechte nog niet. Voorts zal veel meer aandacht besteed moeten worden aan periodiek efficiency-onderzoek. Voor activiteiten die zich daarvoor lenen moeten, zoals hierboven al bepleit, met de particuliere sektor vergelijkbare outputnormen opgelegd worden. Daarnaast kan op een grotere schaal een koppeling aangebracht worden tussen personeelsomvang en het gebruik van een dienst (zoals bij de leerlingenschaal het geval is) en ten slotte zal een ruimer gebruik gemaakt moeten worden van kostendekkende prijsvorming in de overheidssector.¹⁷ Tegen dit laatste instrument bestond tot nu toe vooral in linkse kringen grote weerstand vanuit de gedachte dat vooral de laagstbetaalden van overheidsvoorzieningen zouden profiteren. Er zijn echter heel wat voorzieningen, waarbij het tegenovergestelde het geval is. Met name de voorzieningen waarvan de hoogstbetaalden relatief het meest profiteren kunnen zoveel mogelijk kostendekkend voortgebracht worden. Waarom zou een jachthaven gesubsidieerd moeten worden? En waarom wordt de zoveelste uitvoering van de Vijfde van Beethoven wel en een optreden van Herman Brood niet gesubsidieerd?

In het bovenstaande hebben we geprobeerd om aan te tonen dat onafhankelijk van het efficiency streven van het management, het ontbreken van duidelijke doelstellingen in delen van de overheidssector een reëel probleem vormt, waardoor het moeilijk is om vast te stellen of een bepaalde overheidsinspanning zinvol is. Verschillende instrumenten moeten ontwikkeld worden om hierin tegemoet te komen. Nu blijft nog de vraag bestaan of dit gebrek aan concrete doelstellingen en toetsingsmogelijkheden terugslaat op de motivatie van het management. Voorstanders van privatisering zijn nogal gemakkelijk geneigd deze vraag bevestigend te beantwoorden. Voor zover wij weten zijn evenwel de stellige uitspraken over dit punt, althans in Nederland, nog nooit feitelijk onderbouwd. Zolang een dergelijke onderbouwing ontbreekt, moet het motivatieargument slechts als pro memorie post op de balans worden opgenomen.

3.5 *Kostenvoordelen*

Een belangrijk argument van voorstanders van privatisering is dat vergelijkbare activiteiten door particuliere bedrijven tegen lagere

17. De hoogte van de prijs kan eventueel voor uiteenlopende inkomensklassen verschillend zijn. Zalm heeft er echter terecht voor gewaarschuwd dat grootschalige toepassing van zogenaamde

inkomensprijzen nadelige verdelings-effecten kan hebben, vanwege het kumulerend effect van de inkomensprijzen. G. Zalm, lezing in de cyklus *Collectieve Sector*, UvA, 27-4-1982.

kosten worden verricht dan door overheidsinstellingen. In het rapport Heroverwegingen wordt, wat de onderbouwing van dit argument betreft, volstaan met de vermelding van een enkel voorbeeld, waarin een partikulier garagebedrijf goedkoper werkt dan de rijksautomobielcentrale.¹⁸ Boorsma haalt in zijn eerder vermelde rapport een groot aantal buitenlandse onderzoeken aan, waaruit zou blijken dat in zeer veel gevallen overheidsinstellingen even duur of duurder werken dan partikuliere bedrijven.¹⁹ Bezien we daarentegen berekeningen van tegenstanders — te denken valt dan onder meer aan negen rapporten van de Duitse ambtenarenbond ÖTV²⁰ — dan worden tal van voorbeelden aangedragen waaruit zou blijken dat het eventueel goedkoper uitvallen van partikuliere productie vaak veroorzaakt wordt door, in hun ogen, ongewenste factoren, zoals het opvoeren van de intensiteit van de arbeid (bijvoorbeeld het aantal zakken huisvuil dat een vuilnismen op moet halen wordt vergroot) en het verslechteren van de materiële arbeidsvoorwaarden. Bovendien beweert de ÖTV dat geprivatiseerde voorzieningen na enige tijd snel duurder worden. Dit laatste zou erop wijzen, dat partikuliere bedrijven een privatiseringsdiskussie beïnvloeden door een te goedkope offerte te doen; na de privatisering zou de betreffende prijs dan relatief snel stijgen.

In dit stadium van het onderzoek in Nederland is het niet mogelijk algemene uitspraken te doen over kostenverschillen tussen publieke en private productie. In dit artikel volstaan we ermee aan de hand van een *voorbeeld* te laten zien, dat kostenverschillen met de nodige omzichtigheid moeten worden beoordeeld. Het voorbeeld heeft betrekking op de schoonmaaksector, waarbij we vooral ook aandacht zullen besteden aan de argumenten, die een rol hebben gespeeld in de privatiseringsdiskussie rond de schoonmaakdienst van de gemeente Amsterdam.

Kostenverschillen bij schoonmaakwerk

De schoonmaak van gebouwen en bedrijven wordt zowel door de overheid als door het partikuliere bedrijfsleven voor een belangrijk deel uitbesteed. Albeda schat dat in Nederland 50% van de schoonmaakwerkzaamheden wordt uitbesteed.²¹ De laatste tijd neemt de uitbesteding door de overheid sterk toe, waarbij een actieve rol

18. *Heroverwegingen*, nr. 3, p. 46.

19. Boorsma, pp. 15-18.

20. *Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*, I-IX, ÖTV, 1977-1980.

21. W. Albeda, *Arbeitsmarkt-*

ontwikkeling op lange termijn voor schoonmaakpersoneel, rede bij de opening van het nieuwe gebouwencomplex van GOM, 10 september 1981.

wordt gespeeld door het Rijksinkoopbureau.²²

In 1981 stond ter discussie of de Amsterdamse schoonmaakdienst geprivatiseerd moest worden. Uiteindelijk is besloten de dienst niet volledig te privatiseren, maar een vergaande vorm van – wat we eerder genoemd hebben – marktorientering toe te passen. Deze oriëntering heeft vooral betrekking op de arbeidsvoorwaarden van de marktsector. Besloten werd namelijk een gemeentelijke NV op te richten, waarin de nieuw aan te trekken schoonmakers worden ondergebracht gedurende hun eerste zes dienstjaren; tijdens die periode vallen de schoonmakers onder de CAO van de particuliere sector, één van de slechtste CAO's die we kennen.

Bij het schoonmaken gaat het om eentonig en ongeschoold werk. Het is vanwege het standaardkarakter vrij eenvoudig voor de verschillende typen schoonmaakwerk outputnormen (schoon te maken vloeroppervlak per uur) op te stellen. In principe behoeven er dan ook tussen uitbesteding en eigen beheer geen efficiencyverschillen voor te komen. Een voorwaarde vormt dan echter wel dat het investeringspeil bij eigen beheer een vergelijkbaar niveau heeft als in de particuliere sector. Dat aan deze voorwaarde wordt voldaan is erg belangrijk ook al is de schoonmaaksector relatief weinig kapitaalintensief. Dat de kapitaalintensiteit laag is blijkt onder meer hieruit, dat de machinekosten een gering deel uitmaken van de kostprijs van schoonmaakwerk. In tabel 1 wordt een eigen raming weergegeven van de opbouw van de prijs, die in de particuliere sector voor een uur schoonmaak in 1981 werd berekend.

Opbouw van de prijs van een uur schoonmaakwerk in 1981 in de particuliere sector

tabel 1

loonsom (inclusief sociale lasten)	f 17,00
materialen	0,45
machinekosten	0,65
overhead	2,40
winst	1,25
BTW	3,90
	<hr/>
	f 25,65

23

22. In 1977 bemiddelde het RIB voor bijna 47 miljoen aan schoonmaakcontracten, terwijl dat over de eerste 11 maanden van 1980 90

miljoen was; zie *Bedrijfshulshouding*, februari 1981, p. 58. De rol van het RIB is recent nogal gekritiseerd door particuliere schoon-

Hieruit blijkt het geringe aandeel van de machinekosten en daarmee indirect de relatief geringe investeringen per mensuur. Niettemin zijn de plaatsvindende investeringen kwalitatief van groot belang. In de schoonmaaksector heeft zich een decenium terug een behoorlijke ontwikkeling van de technologie voorgedaan, waardoor het vloeroppervlak, dat per persoon schoongemaakt kan worden, is toegenomen:

Kijken we nu naar de investeringsactiviteit van de schoonmaakdienst van de gemeente Amsterdam in de periode die aan de privatiseringsdiskussie is voorafgegaan, dan levert dat een nogal mager beeld op. In tabel 2 worden de door de gemeente begrote bedragen voor de aanschaf van apparatuur weergegeven. Hieruit blijkt dat ten opzichte van het einde van de jaren zestig aanmerkelijk minder apparatuur is aangeschaft. Per gewerkt uur wordt in 1980 slechts ongeveer f 0,02 aan de aanschaf van apparatuur besteed. Hoewel de bedragen uit tabel 1 en 2 niet volledig met elkaar vergelijkbaar zijn (de machinekosten in tabel 1 omvatten ook de onderhoudskosten) kan toch wel gekonkludeerd worden dat er in de Amsterdamse schoonmaakdienst niet van een met de particuliere sector vergelijkbare investeringsactiviteit sprake is.

tabel 2

*Aanschaf apparatuur van de Amsterdamse schoonmaakdienst gemiddeld per jaar*²³

1967-1973	f 103.570,-
1974-1980	f 29.300,-

Stel nu, dat bij schoonmaak in eigen beheer wel de modernste apparatuur wordt gebruikt en dat er geen efficiencyverschillen met de particuliere sector voorkomen. Dan blijken er toch nog belangrijke kostenverschillen te bestaan.

De belangrijkste kostenfactor bij het schoonmaken van gebouwen en bedrijven is, blijkens tabel 1, de loonsom (inclusief werkgeverslasten in de sociale verzekeringen en pensioenen). Deze loonsom valt bij overheidsbeheer dikwijls hoger uit dan in de particuliere sector. Het hoger uitvallen van de loonsom bij overheidsbeheer

maakbedrijven, omdat het RIB met malafide bedrijven onder de kostprijs kontrakten zou afsluiten; zie Algemeen Dagblad, *Oorlog in Schoonmaak*, 22 mei 1982. 23. C. v.d. Veer, N. Keppel en P. Reinsch, *De arbeidsomstandig-*

heden bij de schoonmaakdienst van de W.S.B.Z., en de ziekteverschijnselen bij de schoonmakers, Mededelingen van de Subfakulteit der Sociaal-kulturele Wetenschappen, VU Amsterdam, nr. 9, 1980, p. 97.

weegt dikwijls niet op tegen het niet in rekening hoeven brengen van 18% BTW en het ontbreken van de noodzaak winst te maken (dit scheelt tesamen ongeveer f 5,- per uur). Bij de discussies over de positie van de Amsterdamse schoonmaakdienst heeft de hoge loonsom een doorslaggevende rol gespeeld. Volgens een ambtelijke studiekommissie waren de hoge loonkosten er de belangrijkste oorzaak van, dat de gemeentelijke schoonmaakdienst duurder werkte dan partikuliere bedrijven.²⁴ Drie factoren spelen hierbij volgens de commissie een rol. In de eerste plaats verschillen de materiële arbeidsvoorwaarden. De CAO voor de partikuliere schoonmaaksector is, zoals gezegd, uiterst mager en wordt bovendien regelmatig ontdoken.²⁵ Het gemeentepersoneel is bovendien in het voordeel vanwege het ten laste van de gemeente vallen van de AOW/AWW-premie. Door de verschillen in materiële arbeidsvoorwaarden ontvangt een full-time schoonmaker in gemeentedienst ongeveer f 200,- netto per maand meer dan een schoonmaker in partikuliere dienst.²⁶

In de tweede plaats vallen de loonkosten voor de gemeente veel hoger uit vanwege de met het relatief hoge ziekteverzuim samenhangende lasten. Een partikulier schoonmaakbedrijf betaalde in 1981 11,1% premie aan de bedrijfsvereniging, die vervolgens vanaf de tweede ziektedag 80% van de kosten voor haar rekening nam. Naast deze premielast heeft een partikulier bedrijf nauwelijks extra loonkosten in geval van ziekte. De schoonmaak-CAO is één van de weinige CAO's waarin voor zieke werknemers geen volledige doorbetaling van loon is geregeld.²⁷

Het gemeentelijk schoonmaakbedrijf draagt de volledige lasten in geval van ziekte (te weten 100% van het nettoloon gedurende twee jaar). Het ziekteverzuim lag bij de Amsterdamse schoonmaakdienst niet zozeer wat de frekwentie maar vooral wat de duur betreft boven het gemiddelde. In 1976 werd bij de vast aangestelde

24. *Rapport inzake de afdeling schoonmaakdienst van de dienst der gemeentelijke was- en schoonmaak-, bad- en zweminrichtingen*, Amsterdam, 19 april 1978.

25. Brief van de wethouder voor de Personeelszaken van 14 augustus 1978 aan het College van B&W. Uit een steekproef onder schoonmakers op de Vrije Universiteit bleek dat in 70% van de gevallen de CAO werd ontdoken; zie *de Vrije Ambtenaar*, jaargang 2, nr. 3, juni 1981, p. 4.

26. Dit bedrag wordt genoemd in: P. Lansbergen, *Economische wetmatigheden winnen*, Binnenlands

Bestuur, 26-6-1981, p. 19.

27. De eerste twee ziektedagen komen gewoonlijk voor kosten van de werknemer, daarna ontvangt men in ieder geval 80% van het loon. Schoonmakers, die meer dan 30 uur werken krijgen van de 2e tot en met de 5e ziektedag een ophoging tot 90% van het nettoloon en na de 5e dag tot 100%. De werknemer, die 40 uur werkt, krijgt vanaf de 2e dag een ophoging tot 100%. Bedacht moet evenwel worden dat het merendeel van de schoonmakers, die in partikuliere dienst zijn, minder dan 30 uur werkt.

schoonmakers een ziekteverzuim van 31,3% gemeten. Voor de vaste en tijdelijke schoonmakers gezamenlijk gold een gemiddeld ziekteverzuim van 20%.²⁸ Privatisering biedt in dit geval de mogelijkheid de hoge lasten, die het ziekteverzuim teweegbrengt, voor een belangrijk deel op de bedrijfstak af te wentelen.²⁹ Makro-ekonomisch bezien is aan een dergelijke lastenverschuiving geen enkele besparing verbonden.

In de derde plaats vallen de loonkosten voor de gemeente hoger uit vanwege de hoge pensioenlasten. De bijdrage aan het ABP bedraagt rond de 20% van het ambtelijk inkomen, terwijl in de partikuliere sektor alleen full-timers (een kleine minderheid dus) een pensioenverzekering kennen, waarvan de premie slechts 3% bedraagt.³⁰ Opvallend is nu, dat de hogere pensioenlasten voor het gemeentepersoneel niet leiden tot een hoger pensioen; aangezien de schoonmakers in gemeentedienst het minimumloon verdienen, is het pensioen dat nog boven de AOW-uitkering wordt betaald gering in omvang.³¹ Het ABP ontvangt voor de schoonmakers meer premie dan op grond van de pensioenen van de schoonmakers nodig is. Wanneer geprivatiseerd wordt komen deze relatief hoge premieafdrachten aan het ABP te vervallen. Het voordeel voor de gemeente is ongeveer net zo groot als het nadeel voor het ABP. Aangezien de pensioenaanspraken niet noemenswaard veranderen is hier, makro-ekonomisch bezien, niet van een bezuiniging sprake. Er is overigens nog een vierde reden waarom de loonkosten in de partikuliere sektor relatief laag uitvallen. Deze reden heeft overigens, voor zover bekend, geen rol gespeeld in de discussie rond de Amsterdamse schoonmaakdienst.

Wanneer een schoonmaker minder dan 13,33 uur werkt, is de Wet Minimumloon niet van toepassing. In plaats daarvan kan men terugvallen op het basisloon, dat in de CAO is vastgelegd en dat lager is dan het minimuminkomen. De Ruiter heeft berekend dat,

28. Voor een bespreking van de achtergronden van dit hoge ziekteverzuim verwijzen we naar het in noot 23 vermelde onderzoeksrapport.

29. In een brief van de wethouders voor de Gemeentebedrijven en Personeelszaken van 27 maart 1979 aan het College van B&W staat het als volgt: "De oorzaken (van de hogere gemeentelijke schoonmaaktarieven) liggen in het feit, dat de Gemeente de ziektekosten zelf draagt en dat deze bij de Gemeente zeer hoog zijn. We kunnen hieraan ontkomen door de inschakeling van een gemeentelijke N.V. of B.V.

Dan zullen de ziektekosten gedragen worden door de bedrijfstak."

30. Om de vergelijking tussen de beide pensioenvoorzieningen vollediger te maken, moet vermeld worden dat het ABP evenzeer een verzekering tegen arbeidsongeschiktheid is. In de partikuliere sektor bestaat daarvoor de WAO, waarvoor in 1981 2% van het brutoloon van een full-timer werd afgedragen (dit is 7,95% met een franchise van f74,- per dag). Voor part-timers wordt niet of nauwelijks WAO-premie betaald.

31. Zie het in noot 24 genoemde rapport, p. 7.

wanneer een partikulier schoonmaakbedrijf een full-time arbeidskracht vervangt door 4 part-timers op de loonsom f 4000,— per jaar wordt bespaard.³² Vandaar dat in de partikuliere sektor het merendeel van de schoonmakers een kontrakt heeft van minder dan 13,33 uur. Met de inkomsten van een dergelijke betrekking kan men vanzelfsprekend niet in het bestaan voorzien.³³ Vandaar dat de uitbreiding van het aantal part-time functies, die de laatste jaren heeft plaatsgevonden, een additioneel aanbod van arbeid uitgelokt heeft, waarbij de inkomsten uit deze arbeid een aanvulling vormen op een betrekking elders of op het inkomen van een relatiepartner. In de schoonmaaksector is dan ook niet zozeer van part-time arbeid als wel van surplusarbeid sprake.³⁴ Privatisering van schoonmaakwerk betekent het verdwijnen van volwaardige arbeidsplaatsen en het aantrekken van additioneel aanbod van arbeid; hierdoor wordt de werkloosheid, met alle kosten van dien, vergroot.

Konklusies ten aanzien van de kostenverschillen

Voordat we enkele konklusies trekken, waarschuwen we er nogmaals voor, dat op grond van het bovenstaande geen algemene uitspraken mogelijk zijn over richting en omvang van kostenverschillen tussen private en publieke produktie. Aan de andere kant moet wel bedacht worden, dat de ervaringen met privatisering, die in de schoonmaaksector worden opgedaan, niet uitzonderlijk zijn. Veel privatiseringsvoorstellen hebben betrekking op routinematig en laagbetaald werk, zoals het ophalen van huisvuil, het onderhoud van plantsoenen en kantinewerk. Privatisering van dergelijke werkzaamheden vertoont overeenkomsten met privatisering in de schoonmaaksector. Maar goed, de nodige beperkingen in acht nemend, kunnen voorlopig wel de volgende konklusies getrokken worden.

a. Bij de kostenvergelijking spelen de materiële arbeidsvoorwaarden een dominante rol. Bij de omzetting van een publieke schoonmaakdienst in een NV wordt de hoofdmoot van de bezuinigingen op de arbeidsvoorwaarden gerealiseerd. Deze bezuinigingen komen ten laste van

— de schoonmakers, die in principe f 200,— netto per maand

32. A. de Ruiter, *De schoonmaaksector in Nederland*, vakgroep Micro-economie VU Amsterdam, 1982, pp. 7-8.

33. We gaan hierbij voorbij aan de praktijk dat een schoonmaakbedrijf met één persoon meerdere part-time

kontrakten aangaat, om op die manier de betaling van het minimumloon te ontwijken.

34. Dezelfde konklusie wordt getrokken door Albeda tijdens de in noot 21 vermelde toespraak.

minder ontvangen;³⁵

— de afdracht aan het ABP;

— de bedrijfstak, die voor een relatief groot deel op moet draaien voor de kosten van het meer dan gemiddelde ziekteverzuim.

Het is begrijpelijk dat een afzonderlijke gemeente de laatste twee punten buiten beschouwing laat. Voor de overheid als geheel is dat echter onverstandig.

b. Bij de bespreking van het strategisch uitbesteden (zie paragraaf 3.3) hebben we gekonstateerd dat, wat de zekerheid van de arbeidsplaats betreft, twee ongelijke categorieën werknemers ontstaan. Nu zien we dat beeld ook voor de materiële arbeidsvoorwaarden opgaan. Privatisering opent de weg tot verslechtering van de arbeidsvoorwaarden van geïsoleerde groepen werknemers. Het gaat dan vaak om werknemers, die in een ongunstige positie op de arbeidsmarkt verkeren. Kan men volhouden dat schoonmakers, plantsoenwerkers, kantinepersoneel en vuilnismannen tot zodanig geprivilegieerde groepen behoren, dat juist hun arbeidsvoorwaarden verslechterd moeten worden?

c. Bezuinigingen bij de overheid zijn, zoals bekend, tot nu toe vooral ten koste van de overheidsinvesteringen gegaan. Op de korte termijn zijn dergelijke bezuinigingen het minst pijnlijk. Niemand merkt het wanneer een vuilniswagen later vervangen wordt of wanneer een verbeterde schoonmaakmachine niet wordt aangeschaft. Het geeft op korte termijn meer rumoer wanneer de subsidie aan het betaald voetbal wordt stopgezet. Op langere termijn is een daling van de overheidsinvesteringen evenwel uiterst gevaarlijk. Bij voortgaande bezuinigingsronden zal het steeds moeilijker worden inhaalinvesteringen te financieren; daardoor kan privatisering van bepaalde activiteiten onontkoombaar worden. In het licht hiervan is het noodzakelijk dat overheidsbedrijven een grotere zelfstandigheid krijgen bij de financiering van de investeringen.

d. Wanneer kostenverschillen tussen private en publieke produktie gekonstateerd worden, zullen de oorzaken van deze verschillen geanalyseerd moeten worden. Wanneer de verschillen terug te voeren zijn op relatief slechte arbeidsvoorwaarden in de partikuliere sektor is privatisering uit sociaal oogpunt niet te rechtvaardigen en overigens nogal kortzichtig. Zijn de verschillen gebaseerd op een te laag investeringspeil dan zullen op dat punt korrigerende maatregelen getroffen moeten worden. Voor het overige zullen er op grotere schaal duidelijke outputnormen opgelegd moeten

35. In Amsterdam werd wel de mogelijkheid opengelaten dat afgezien van de pensioenvoorziening

de arbeidsvoorwaarden van de schoonmakers zouden overeenkomen met het gemeentepersoneel.

worden.

Bovenstaande beschouwingen vormen geen weerlegging van de stelling dat private produktie stelselmatig goedkoper uitvalt. Wel is duidelijk dat eventuele kostenverschillen met de nodige omzichtigheid moeten worden beoordeeld en dat naast kostenargumenten ook sociale argumenten ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden gelden.

3.6 Ontlasting van de ambtelijke top

Een volgend argument op grond waarvan privatisering wordt bepleit, heeft betrekking op de overbelasting van de ambtelijke top.³⁶ Wanneer meer taken uitbesteed worden, zou door de optredende ontlasting van de ambtelijke top, de flexibiliteit van de overheidsorganen kunnen toenemen. Knipscheer wijst erop dat nog nooit is aangetoond dat privatisering de ambtelijke top ontlast.³⁷ Onzes inziens moet niet onderschat worden dat privatisering, en dan vooral de interne uitbesteding, een geheel eigen beheersproblematiek creëert. Bijvoorbeeld:

- De kwaliteit van het geleverde werk zal dubbel gecontroleerd moeten worden: door de aanbesteder en door de uitbesteder. De uitbesteder zal voor die controle expertise in huis moeten hebben.
 - De kommunikatielijnen van de ambtelijke top naar de partikuliere uitvoerders zijn in het algemeen relatief langer en verlopen dikwijls niet langs de eigen hiërarchische structuur.
 - Het eigen personeel zal frekwenter ingezet moeten worden om de vaker wisselende ingehuurde werknemers in te werken.
 - De ambtelijke top kan te maken krijgen met spanningen tussen werknemers, die hetzelfde werk verrichten onder verschillende arbeidsvoorwaarden.
 - De ingehuurde werknemers participeren niet in de verschillende overlegorganen van de betreffende overheidsdienst (de dienstenkommissies en in voorkomende gevallen de ondernemingsraad en de ARBO-kommissie). Klachten en ideeën van de ingehuurde werknemers kunnen dus niet via de geëigende kanalen naar de top doorgespeeld worden. De interne kommunikatie wordt hierdoor nog moeizamer. Dit punt vormt vanzelfsprekend niet alleen een beheersprobleem maar impliceert ook een wezenlijke diskriminatie van de ingehuurde werknemers.
- In geval van externe uitbesteding speelt vooral de hierboven

36. Dit argument is naar voren gebracht door de *Commissie Hoofstructuur Rijksdienst*, ofwel de *Commissie Vonhoff*, Het

argument wordt ook gehanteerd in het rapport *Heroverwegingen*.

37. Knipscheer (a), p. 7.

genoemde dubbele controle een rol, waarbij bovendien als bezwaar geldt dat de uitbesteder voorkomende fouten niet tijdens de productiegang kan corrigeren en dat het achteraf corrigeren van gemaakte fouten dikwijls extra tijdrovend is.

3.7 Financierbaarheid van de kollektieve sektor

Privatisering wordt ook bepleit omdat de financiering van de kollektieve sektor een steeds groter probleem dreigt te worden. Privatisering zou hierbij een gedeeltelijk uitkomst bieden. Triviaal is evenwel dat de marktsektor alleen dié voorzieningen zal willen ovenemen, die winstgevend voortgebracht kunnen worden. De krenten zullen derhalve uit de spreekwoordelijke pap gehaald worden.³⁸ Wanneer de overheid de (potentieel) winstgevende onderdelen afstoot, wordt de financiële last van het resterend deel relatief zwaarder. De financiële problemen van de overheid zijn groot. Het veelvuldiger toepassen van kostendeekkende prijzen ligt veel meer voor de hand dan het afstoten van winstgevende activiteiten.

3.8 Het draagvlak van de marktsektor

Privatisering wordt ook aanbevolen vanwege de daaruit resulterende versterking van de marktsektor. Wanneer de marktsektor erin slaagt winstgevende activiteiten van de publieke sektor over te nemen dan is dat vanzelfsprekend voordelig voor de betrokken partikuliere bedrijven. Men zal dan echter wel moeten erkennen dat tegenover een dergelijk voordeel een evenredig nadeel elders ontstaat, zoals de hierboven behandelde relatieve verzwaring van de financiële last van de overheid.

3.9 Ideologie

Ook op ideologische gronden wordt privatisering bepleit. Bekend is de stelling van Friedman dat, wanneer het beslag van de overheid op het nationaal inkomen een bepaalde grens passeert, de democratische vrijheid in gevaar komt.

In Nederland worden ideologische argumenten, zeker onder wetenschappers, niet openlijk gehanteerd. Liever pretendeert men louter op economische en bestuurlijke gronden voor privatisering te zijn. Vandaar dat we ons in bovenstaande uiteenzettingen tot een beoordeling van die grond beperkt hebben.

38. Dit kan ook betrekking hebben op voorzieningen, die eigenlijk

verliesgevend zijn, maar via subsidies winstgevend worden gemaakt.

4 Argumenten tegen privatisering

In de vorige paragraaf zijn de belangrijkste bezwaren, die aan privatisering kunnen kleven, al naar voren gebracht. Ter wille van de overzichtelijkheid vatten we deze bezwaren nogmaals kort samen.

- a. Wanneer overheidsmonopolies worden geprivatiseerd, ontstaan partikuliere monopolies met alle bezwaren van dien. Overheidsmonopolies zijn onderworpen aan publieke controle; bij partikuliere monopolies ontbreekt die controle.
 - b. Eventuele kostenvoordelen van privatisering worden onder andere bereikt via verslechteringen van de arbeidsvoorwaarden.
 - c. Mogelijke kostenvoordelen van privatisering moeten in hun makro-ekonomische kontekst beoordeeld worden. Besparingen op plaatselijk niveau kunnen landelijk gezien dikwijls slechts een verschuiving van lasten inhouden.
 - d. Vanwege druk op de overheidsinvesteringen worden overheidsdiensten in een ongelijke concurrentiepositie gebracht.
 - e. Privatisering creëert een eigen beheersproblematiek; bovendien worden de ingehuurdte werknemers buitengesloten van de geëigende overlegorganen.
 - f. Vanwege het verdwijnen van de krenten uit de pap wordt de financiering van de overheid relatief moeilijker.
- Omdat hiermee de belangrijkste bezwaren van privatisering al naar voren zijn gebracht, kunnen we ons in deze paragraaf beperken tot drie argumenten, die in bovenstaande opsomming nog niet voorkomen.

4.1 De vermeende neutraliteit van de heroverwegingsprocedure

In zijn brief waarmee de minister-president de rapporten aanbiedt, die in het kader van de heroverweging van overheidstaken zijn opgesteld, merkt hij op dat aan deze rapporten "geen politieke stellingname ten grondslag heeft gelegen".³⁹

Tegenstanders van privatisering bestrijden de juistheid van deze opmerking. De ambtenarenbond ABVA/KABO wijst erop dat, wanneer men in heroverweging neemt of voorzieningen privaat dan wel publiek voortgebracht dienen te worden, het op zijn minst eenzijdig is dat alleen onderzocht wordt of bepaalde voorzieningen geprivatiseerd kunnen worden. Men zou omgekeerd ook moeten nagaan of bepaalde, thans nog private, activiteiten voor publieke produktie in aanmerking komen. En dan volgt een bekende lijst van voorbeelden zoals de produktie en het transport van aardgas, de kabeltelevisie en het verzekeringswezen.⁴⁰

39. *Heroverwegingen*, nr. 2, p. 1.

nr. 2, p. 1.

40. *Het Kader*, 22ste jaargang,

Het klopt dat de heroverwegingen niet neutraal verlopen en natuurlijk ligt er wel een politieke stellingname aan de ambtelijke rapporten ten grondslag. Toch is dit niet meer dan het spreekwoordelijke verwijt van de pot aan de ketel. De ambtenarenbonden stellen zich ten aanzien van privatisering evenmin neutraal op. Men kan nog zo'n lange lijst opstellen van private activiteiten, die voor publieke productie in aanmerking komen, dat verschaft echter nog geen antwoord op de volgende twee vragen. Ten eerste, bestaan voor alle publieke voorzieningen nog steeds de redenen waarom ze eertijds door de overheid zijn aangevat? Ten tweede, vindt het aanbod van deze voorzieningen op een efficiënte wijze plaats? Wanneer men een grondige discussie over deze vragen uit de weg gaat, voorkomt men niet dat anderen daarop wel een antwoord geven en dat zal vanzelfsprekend geen neutraal antwoord zijn.

4.2 Privatisering is onomkeerbaar

Het is dikwijls moeilijk of zelfs onmogelijk om privatisering later weer terug te draaien. Het partikuliere bedrijfsleven kan hierop inspelen door tegen dump Prijzen offertes uit te brengen. Nadat is geprivatiseerd zullen, zo beweren tegenstanders van privatisering in de loop van de tijd de betreffende prijzen relatief snel stijgen om de activiteiten winstgevend te maken. Uiteindelijk kunnen de consumenten dan toch nog slechter af zijn.

Om dit argument op zijn waarde te kunnen schatten, is prijsvergelijking in de tijd vereist. Over dergelijke vergelijkingen beschikken we voor de Nederlandse situatie helaas niet. Het voorbeeld van de schoonmaaksector toont echter aan dat het argument, dat met dump Prijzen wordt gewerkt, wel serieus genomen moet worden. Voorafgaand aan de privatiseringsdiscussie rond de Amsterdamse schoonmaakdienst is op 11 projecten een proef genomen met partikuliere bedrijven. Bij 6 van de 11 proefgevallen moesten de betrokken partikuliere bedrijven vervangen worden. Deze bedrijven hadden erg lage prijzen geboden en konden bij die prijsstelling niet aan de normale kwaliteitseisen voldoen.⁴¹ Bovendien komen nu uit de partikuliere schoonmaaksector zelf allerlei klachten over offertes aan de overheid, die onder de kostprijs worden uitgebracht en waarop door het Rijksinkoopbureau gretig wordt ingegaan.⁴²

Wanneer men voor een privatiseringsbeslissing staat, zal grondig nagegaan moeten worden of er met dump Prijzen wordt gewerkt. Wanneer dat het geval is, zullen korte-termijnvoordelen snel

41. Brief van de Directeur van de W.S.B.Z. van 30 mei 1978 aan de Wethouder voor de Gemeente-

bedrijven.
42. Zie noot 22.

verdwijnen waarna een terugdraaien van de klok niet altijd meer mogelijk is.

4.3 Kwaliteitsverlies

Voorals de ambtenarenbonden beweren dat privatisering tot kwaliteitsverlies zal leiden.⁴³ Dit argument gaat niet op voor uitbesteding, omdat daarbij de publieke controle op de kwaliteit in principe blijft bestaan. Anders ligt het wanneer een voorziening naar de marktsector wordt afgestoten, omdat dan de publieke controle op de kwaliteit van de voorziening wordt opgeheven. Nader gebruikersonderzoek zal moet uitwijzen of hier van een reëel probleem sprake is. We moeten hierbij wel aantekenen dat we tot nu toe in de praktijk vooral met uitbesteden en veel minder met afstoten van overheidstaken te maken hebben, zodat bij de meeste gevallen van privatisering de publieke controle op de kwaliteit nog wel blijft bestaan.

5 Besluit

De taken van de overheid en de efficiency, waarmee deze taken worden uitgevoerd, behoren permanent ter discussie te staan. Het zou onzinnig zijn ervan uit te gaan dat de overheid geen overbodige taken verricht en in alle opzichten efficiënt functioneert. We moeten vaststellen dat deze discussie tot nu toe nogal eenzijdig en ad hoc (een zoveelste bezuinigingsronde) is gevoerd. Die eenzijdigheid mag men de deelnemers aan de discussie niet kwalijk nemen; het verwijt treft veeleer die politieke stromingen en sociale bewegingen die zich tot nu toe in de noodzakelijke discussie over het functioneren van de overheid afzijdig hebben gehouden. Intussen trekt de karavaan voort en borrelen er overal privatiseringsvoorstellen op. Wanneer men eenmaal besluit dat een bepaalde voorziening wel gewenst is, moet men geen al te hoge verwachtingen hebben van de besparingen die privatisering van die voorziening oplevert. Private produktie hoeft niet bij voorbaat goedkoper te zijn. Wanneer er wél kostenverschillen zijn tussen private en publieke produktie zal men de oorzaak daarvan moeten onderzoeken. Kostenverschillen kunnen ontstaan door lastenverschuivingen of door verslechtingen van de arbeidsvoorwaarden. Lastenverschuivingen zijn geen bezuinigingen. Veranderingen van de arbeidsvoorwaarden moeten niet via privatisering voor willekeurige groepen doorgevoerd worden. Veel privatiseringsvoorstellen treffen de laagstbetaalde ambtenaren met een zwakke

43. Zie onder meer de in noot 20 genoemde rapporten.

positie op de arbeidsmarkt. Het is begrijpelijk dat ergelijke voorstellen het nodige verzet oproepen. Alleen al daardoor zal het doorzetten van de privatisering veel bestuurlijke energie vragen. Of daar substantiële baten tegenover staan is nog maar zeer de vraag.