

Overvloed en onbehagen: publieke belangen in de telecomsector

Maarten Veraart

Overvloed en onbehagen. Overvloed en onbehagen geeft kernachtig de stemming onder de bevolking weer. Het gaat ons goed en toch zijn veel burgers ontevreden. Het is een schier onmogelijk opgave voor de paarse regeringspartijen geweest om bij een dergelijk stemmingsbeeld nog electoraal succes te boeken. Het beeld overvloed en onbehagen is ontleend aan het boek van de Britse historicus Simon Schama. Hij is eind jaren tachtig bekend geworden met zijn analyse van de Nederlandse cultuur in de Gouden Eeuw (Schama, 1988). In zijn boek beschrijft hij het dilemma hoe burgers hun rijkdom en de calvinistische cultuur moesten verzoenen. Het omgaan met dit dilemma heeft in de opvatting van Schama onze volksaard in hoge mate bepaald.

Het beeld van overvloed en onbehagen wordt hier gebruikt om een hedendaags dilemma te typeren. Het betreft de tegenstelling tussen groei van private rijkdom en de soms schrijnende publieke armoede. Het succes en falen van paars, waarbij de revolte van de kiezers het gevolg is van het onvermogen om de kloof te dichten. De verwijten zijn mijns inziens terecht en niet terecht. Terecht als het gaat om het innovatieve vermogen van de overheid en het aanpakken van hardnekkige uitvoeringsproblemen in de publieke dienstverlening. De politiek heeft daar onvoldoende daadkrachtig leiding aan gegeven. Onterecht omdat het geen recht doet aan het feit dat in de publieke dienstverlening een netwerk van uitvoeringsorganisaties is ontstaan met een grote variëteit aan arrangementen. Er bestaan geen commandostructuren meer in de publieke dienstverlening. Werkbare oplossingen vragen om een subtiel spel van regels, prikkels en regie. Het omvormen van de NS tot een ambtelijke dienst zal dan ook niets oplossen.

* Werkzaam bij het organisatie-adviesbureau Andersson Eiffers Felix (AEF) te Utrecht. Het artikel is een bewerking van een inleiding over de ontwikkelingen in de telecomsector in relatie tot de discussie over marktwerking in de publieke sector. De schrijver dankt Robert van Doesburg, Jan Willem Landre en Walter Etty voor hun suggesties en commentaar.

Was het maar zo simpel. Marktwerking in de publieke sector is echter niet meer en vogue en dus hebben de beleidsmakers een probleem.

Overvloed en onbehagen geeft als beeld ook treffend de situatie in de telecom-sector weer. Aan de ene kant een enorme uitbreiding van de infrastructuur en een overvloed aan nieuwe diensten en producten, anderzijds verkeren de grote bedrijven in de sector in grote financiële problemen. KPN loopt langs de rand van de afgrond, UPC ligt aan het infaas, KPN-Qwest is inmiddels failliet.

De vraag is hoe gegeven de ontwikkelingen in de telecommunicatie in een broeierige sfeer van anti-marktwerkingsentimenten de publieke belangen in de sector geborgd zijn. De positie van de netwerken staat daarbij centraal. Dit artikel gaat op deze problematiek in. Het referentiekader hierbij is de publicatie *Publieke dienstverlening in de markt* (Van Delden en Veraart, 2001) Het centrale thema van het boek is het oplossen van de tekortschietende publieke dienstverlening met behulp van marktprikkels. In het ondestaande worden eerst de algemene kaders geschetst, vervolgens wordt ingegaan op de problematiek in de telecomsector.

Pendule in het beleidsdenken. De laatste twee eeuwwisselingen vallen samen met de hoogtijdagen van het liberalisme. Rond 1900 was de liberale stroming het grootste en zij vormden dan ook de regering. Eind van de 20^e eeuw leek de liberale VVD - in de peilingen - opnieuw uit te groeien tot de grootste partij in ons land. Hiermee houdt de vergelijking echter op. De radicaal liberalen die eind negentiende eeuw de regering vormden hebben een groot stempel gedrukt op de ontwikkeling van de hedendaagse publieke sector. Het jaar 1901 is een uitermate productief jaar gebleken: met de oprichting van de Rijksverzekeringsbank werd de grondslag voor de sociale zekerheid gelegd, de Woningwet kwam tot stand, en ook de eerste GGD (Amsterdam) werd in dat jaar opgericht. Het waren de liberalen als Treub en Pierson die gezicht gaven aan deze ontwikkelingen (Bank en Van Buuren, 2000).

Op het einde van de 20^e eeuw waren de liberalen - de VVD maar ook de sociaal-liberalen in D'66 en de PvdA - de voorvechters van meer marktwerking in de publieke sector. Deze ontwikkeling is in de jaren tachtig ingezet. De maakbaarheid van de samenleving werd ingeruild voor het marktdenken. In den beginne was het een puur budgettair verhaal. Het begrotingstekort was groot en hardnekkig, het aandeel van de publieke sector in de economie en de staats-schuld groeiden snel. Privatisering was in die tijd een van de instrumenten om het tij te keren. Verkoop van staatsbedrijven levert geld op, het 'off-balance' financieren door het overbrengen van publieke taken naar de markt verminderde de publieke lastendruk.

In de jaren negentig kreeg 'marktwerking' als instrument een meer fundamentele betekenis. De invloedrijke secretaris-generaal van EZ, Rutten verwoordde

dit in zijn nieuwjaartekst van 1987 (Rutten, 1987). Het ging in zijn ogen niet alleen meer om de overheidsfinancien, het was ook een ordeningsvraag geworden. De combinatie van een gunstig politiek klimaat met het straffe juridische mededingingsregime op Europees niveau zorgden voor een stroomversnelling in denken en handelen. De voormalige nutsectoren liepen daarbij voorop.

Het denken over marktwerking in de publieke dienstverlening heeft echter in korte tijd een omslag laten zien. Met de verkiezingen van mei 2002 in het vooruitzicht was een kentering in de politieke partijen zichtbaar, mede aangejaagd door de opkomst van de 'leefbaren'. De vraag is nu of in het denken over marktwerking in de publieke sector een fundamentele omslag te zien is. Is de marktwerkingshype voorbij, of gaat het om een natuurlijke correctie op een ontwikkeling die uiteindelijk toch doorzet?

In onze visie het laatste. Marktwerking in de publieke dienstverlening zet door, maar zal het zal gevarieerder zijn dan tot voor kort werd gedacht. Daarbij moet goed rekenschap worden gegeven van de ervaringen uit het verleden: op welke gronden hebben de radicaal liberalen gekozen voor uitbouw van de publieke sector en waarom komt men er een eeuw na dato weer op terug?

Terra Incognita. Wat draagt de wetenschap bij in de vorm van analyses van ervaringen uit het verleden en ontwikkeling van nieuwe inzichten? Te weinig, zo stellen Bovenberg en Teulings (1999), twee toonaangevende economen op dit onderwerp. Zij typeren de mechanismen van marktwerking in de publieke sector als een terra incognita voor de economische wetenschap. Het economisch denken heeft zeker niet stil gestaan, met name op sectorniveau zijn veel nuttige analyses verricht. Maar als het gaat om algemene verklaringen en inzichten is er nog een hele weg te gaan. Voor beleidsmakers is dat een ongemakkelijk gevoel, omdat zij bij de beleidsontwikkeling maar tot op zekere hoogte kunnen terugvallen op de wetenschap. Het ongemak wordt vergroot doordat elke discipline weer zijn eigen invalshoek heeft. De resultaten sluiten daardoor niet goed op elkaar aan. Voor een opportunistische beleidsmaker gemakkelijk, want die pikt eruit wat past. Voor een meer systematische benadering is dit hoogst onbevredigend. Neem bijvoorbeeld de visie op hybride organisaties. Veel organisatiekundigen - met In 't Veld (1995) voorop - breken een lans voor hybriditeit, omdat de publieke taken en marktactiviteiten elkaar kunnen bevruchten. Juristen verlangen daarentegen helderheid, hetgeen onder meer tot uitdrukking komt in de strikte scheiding van markt en overheid die de Commissie Cohen heeft voorgesteld (Ministerie van Economische Zaken, 1997). Bovenberg en Teulings bestempelen dit laatste als de helderheid van een schriftgeleerde. Zij pleiten daarentegen voor de toepassing van een mengvorm van sturingsinstrumenten.

Vanuit het perspectief van de beleidsontwikkeling is meer samenhang tussen de denkkaders gewenst. Het WRR-rapport Het borgen van publiek belang (WRR, 2000) is ons inziens een eerste poging daartoe. Het rapport is bij het verschijnen als teleurstellend ervaren. Waarschijnlijk omdat het ontbreekt aan concrete be-

leidsadviezen en receptuur. De kracht van het rapport zit echter in het aange-reikte beoordelingskader, waarbij een multi-disciplinaire benadering is toege-past.

Daarmee is het rapport niet alleen resistent tegen politieke en maatschappelijke stemmingen, maar komt het ook tegemoet aan de grote variatie aan arrange-menten in de publieke dienstverlening. Na de aanvankelijke scepsis is er nu onder beleidsmakers - terecht - sprake van een zekere herwaardering van het rapport.

Beleid maken vereist een systematische verwerking van ervaringen. Niet alleen van wetenschappers, maar ook van praktijkmensen. Praktijkmensen nemen veelal te weinig tijd voor reflectie. Zij blijven daardoor teveel hangen op het niveau van de individuele cases en meer generieke beschouwingen komen niet verder dan handige check-lists.

Marktfalen: motieven voor overheidsinterventie. Evalueren begint met het kijken naar de motieven voor de keuzes in het verleden. Waarom is ervoor ge-kozen om uitvoering van activiteiten niet aan de markt over te laten, maar onder regie van de overheid te plaatsen?

Een korte blik op de geschiedenis leert dat er een vijftal hoofdmotieven zijn te onderscheiden die hebben geleid tot overheidsinterventie.

1. *Structuurversterking*

Versterking van aanbodstructuur van de economie is van oudsher een reden voor de overheid om activiteiten waar ook de markt in kan voorzien naar zich toe te trekken. De interventie kan betrekking hebben op de ontwikkeling van infrastructuur (Schiphol), het stichten of participeren in ondernemingen (Hoogovens, KLM), het versterken van branches of regio's.

2. *Lage kostprijs*

Voor basisgoederen die bestaansvoorwaarden betreffen is een lage tariefstel-ling in het belang van burgers en bedrijven. Netwerksectoren als telecom-municatie en spoorwegen zijn bekende voorbeelden, maar ook buiten de netwerksectoren spelen schaalvoordelen een rol (sociale woningbouw). Voordelen zijn vooral te behalen bij kapitaalintensieve processen met een dalende kostencurve.

3. *Leveringszekerheid*

Niet alleen de prijs telt, maar zeker ook de zekerheid dat geleverd wordt. Bij nutsvoorzieningen waarbij sprake is van continue processen is dit zeer kri-tisch. Het gaat daarbij niet alleen om beheersing van het proces zelf, maar ook om de beschikbaarheid van transportcapaciteit.

Telecommunicatie, energie- en drinkwatervoorziening zijn hiervan voor-beelden.

4. *Universele dienstverlening*

Heeft elke burger tegen dezelfde voorwaarden toegang tot de dienstverlening? Is het bezorgen van de brief van de weduwe in Appelscha even duur als van de stadsbewoner in Amsterdam? Universele dienstverlening is bij uitstek een sociaal motief en van betekenis in een groot aantal sectoren in de publieke sector: van post tot onderwijs, van telefonie tot gezondheidszorg, van spoor tot bus.

5. *Beschermen consumenten*

De burger heeft een schild nodig tegen het kwaad. Consumenten moeten beschermd worden tegen gevaren die ze zelf niet kunnen voorzien of pareren: verontreinigd voedsel, gevaarlijke apparatuur, ondeskundige dokters. Ook bij uitstek een sociaal motief. Gezondheidszorg, drinkwatervoorziening, maar ook de sociale verzekeringen zijn hiervan voorbeelden.

Marktfalen is de paraplu waaronder bovengenoemde motieven schuilgaan. Private aanbieders kunnen niet tegen de maatschappelijk gewenste prijs of kwaliteit leveren. De motieven zijn uitermate rationeel, de keuzes voor ingrijpen zijn echter ook normatief.

Motieven overheidsinterventie

- streven naar structuurversterking
- lagere kosten voor basisgoederen
- zorgen voor leveringszekerheid
- waarborgen van universele dienstverlening
- beschermen van de consument

Bij een puriteinse uitleg kan bijna de gehele economie onder het publieke regime worden gebracht. Toch is dat niet gebeurd. Zo zijn de drinkwaterbedrijven in overheidshanden gebracht, terwijl de bakkers toch echt vrije ondernemers zijn gebleven. Bakkers zijn weliswaar onderhevig aan allerlei hygiënevoorschriften, maar worden verder vrij gelaten in de bedrijfsvoering.

De intensiteit van marktfalen bepaalt het interventieniveau. Met name bij voorzieningen waarvoor meerdere motieven gelden is het lastig gebleken om de publieke belangen in een marktomgeving te borgen. In die situaties is gekozen voor een vergaande bemoeienis met de bedrijfsvoering door de overheid.

De verschijningsvormen zijn echter zeer divers. In de harde infrastructuur (netwerksectoren) veelal via publiek eigendom (overheidsdiensten en -bedrijven), in de zachte infrastructuur (zorg, onderwijs, sociale zekerheid, volkshuisvesting) niet via het eigendom maar door een combinatie van budgettering en re-

gelgeving. Door verschil in gewichten en historisch gegroeide situaties is er een scaleidoscope aan arrangementen ontstaan.

Onderstromen. Rationele besluitvorming in het verleden is geen garantie voor de toekomst. Kijk bijvoorbeeld naar de omroepwereld. Is het onderscheid tussen publieke en commerciële omroepen echt zo groot als wordt beweerd, en waarom moet de publieke nieuwsvoorziening bij televisie en radio worden geborgd en niet bij geschreven media? De publieke omroepen zijn een achterhaald fenomeen geworden, motieven uit het verleden hebben blijkbaar aan kracht ingeboet. De ongerijmdheid in de ordening kan nog alleen maar worden verklaard uit historisch gegroeide situaties. Er zijn blijkbaar krachten werkzaam die inwerken op de motieven voor overheidsinterventie. Wij onderscheiden in ons boek een viertal onderstromen die van betekenis zijn.

De eerste onderstroom is de *technologische ontwikkeling*.

Door technologische ontwikkelingen ontstaan nieuwe producten en diensten. Dit stelt traditionele overheidsbedrijven voor problemen, zeker waar het onderscheid tussen publiek en privaat vervaagt. Zijn de nieuwe diensten overheidstaken of ontstaat concurrentievervalsing met private aanbieders? Technologische ontwikkelingen leiden ook tot procesinnovaties, waarbij in veel gevallen technische schaalvoordelen afnemen. Het overheidsmonopolie beredeneert vanuit kostenoverwegingen verliest haar legitimatie. Een traditioneel nutsbedrijf in een technologisch-dynamische omgeving gaat kraken, nieuwe aanbieders rammelen aan de deur. De invloed van technologische ontwikkelingen op de publieke sector is wisselen: soms sterk (telecom) en soms matig tot zwak (openbaar vervoer).

Substitutie is de tweede onderstroom. Concurrentie vanuit de marktsector kan het draagvlak voor de publieke dienstverlening ondergraven. De concurrentie tussen openbaar vervoer en auto is hiervan het sprekende voorbeeld, maar hiertoe blijft het niet beperkt. In de zorg en het onderwijs hangt dit spook ook voortdurend boven de markt. In de telecomsector is de substitutie sluipend tot stand gekomen. Onschuldig begonnen met verkoop van telefoontoestellen bij Blokker, vervolgens concurrentie van bedrijfsnetwerken, tenslotte het ontstaan van grote concurrerende netwerken in de mobiele telefonie. Substitutie is in de regel sterk verweven met technologische ontwikkelingen.

De derde onderstroom is de *Europese regelgeving*. De Europese regelgeving breekt de publieke sector open. De Europese regelgeving is op papier een endogene ontwikkeling, we zitten er immers zelf bij. In de praktijk is het exogene karakter erg hoog, omdat het mededingingsbeleid sterk juridisch verankerd is in het verdrag van Rome. Het heeft daarmee een eigen dynamiek gekregen. Voor de beleidsmakers op nationaal niveau is niet alleen het tempo (post), maar ook

de volgorde van belang. Zo rukt de Europese regelgeving nu ook op in de zorg, terwijl de drinkwatersector (voorlopig nog) met rust wordt gelaten.

De vierde onderstroom is de groeiende *consumentensoevereiniteit*. Burgers maken als consument minder onderscheid tussen de publieke en private sector dan de beleidsmakers soms wel denken. De omslag van de sellers-markt in de buyers-markt heeft de consumenten echt koning gemaakt. De keuzevrijheid op de markten onder concurrentie staat in schril contrast met de distributie-economie in grote delen van de publieke sector. Keuzevrijheid ontbreekt en wachtlijsten (zorg, sociale woningbouw) of lange wachttijden (vergunningen, procedures) komen regelmatig voor.

De burger accepteert gebrek aan aanbod of slechte kwaliteit niet meer. In de zorg en het onderwijs stappen burgers naar de rechter om hun recht te halen. Het argument van sommige bestuurders dat de publieke dienstverlening in ons land gunstig afsteekt bij ander landen maakt niet veel indruk bij burgers. Dat is niet verbazingwekkend. Hun referentiekader is niet Frankrijk of Engeland, maar Albert Heijn.

Onderstromen wijzigen structuren

- technologische vernieuwingen verlaagt drempels
- EU breekt de sector open
- mondige consumenten willen keuzevrijheid
- substitutie geeft concurrentie impuls

De kracht van de onderstromen is per sector verschillend. In sommige sectoren is deze zo heftig dat de motieven geheel eroderen, in andere situaties is de invloed van de onderstromen maar een beperkte. Het zal duidelijk zijn dat naar onze mening een uniform recept voor marktwerking in de publieke dienstverlening niet werkt. Niet alleen door de grote variëteit aan arrangementen, ook de externe krachten zijn te verschillend van aard en in kracht.

Is er dan helemaal geen patroon in aan te brengen? Jawel, op een abstracter niveau in de vorm van scenario's.

Scenario's. Wij onderscheiden in ons boek een drietal scenario's: liberaliseren, optimaliseren en revitaliseren.

Scenario liberaliseren. De onderstromen kunnen elkaar versterken en een dusdanige kracht ontwikkelen dat de onderliggende structuren in de sector in hun voegen gaan kraken en uiteindelijk leiden tot nieuwe paradigma's in de sector. De motieven voor overheidsinterventie vervallen niet alleen, het overheidsfalen

neemt toe. Dit vereist een grondige herordening van de sector, waarbij de uitvoering van de dienstverlening geheel aan de markt wordt overgelaten. (Her)ordenen en privatiseren vormen de kern van het beleid. De telecomsector is hiervan een sprekend voorbeeld. Dit scenario typeren wij met liberaliseren.

Scenario optimaliseren. Er zijn ook sectoren waar de onderstromen maar beperkte invloed hebben. Neem de drinkwatersector in ons land. De technologie is goeddeels uitontwikkeld, er zijn geen ingrijpende richtlijnen vanuit Europa te verwachten, voor de consument is water een non-issue.

Vergaande beleidsingrepen zijn niet nodig. Het betekent overigens niet dat de overheid op lauweren kan rusten, integendeel: de publieke eigenaren hebben hun taak verwaarloosd bij deze bedrijven. Eisen stellen en controleren is de opgave voor het openbaar bestuur in het scenario van *optimaliseren*.

Scenario revitaliseren. Het is naar onze mening nodig ook nog een derde scenario te onderscheiden, namelijk revitaliseren. Dit scenario is aan de orde bij sectoren waarbij de onderstromen zeker aanwezig zijn, maar (nog) de kracht missen van scenario liberaliseren. Motieven staan onder druk, maar eroderen niet. Wel is een herijking van de rol van de overheid nodig. Het openbaar vervoer is hiervan voorbeeld. De overheid neemt afstand van haar managerial rol, maar blijft als opdrachtgever en financier een dominante rol vervullen. Marktwerking in de uitvoering is nodig om tot een betere prijs-kwaliteitsverhouding te komen.

Opdrachtgeverschap vormgeven en introduceren van marktprikkels is dan ook de kernstrategie bij dit scenario.

Tabel 1: Kernstrategie scenario's

	Liberaliseren	Optimaliseren	Revitaliseren
Onderstromen	beteugelen	benutten	oproepen
Motieven	loslaten	bestendigen	herijken
Opgave bestuur	soepele overgang	verhelderen	kantelen
<i>Kernstrategie</i>	<i>Ordenen en privatiseren</i>	<i>Eisen stellen en controleren</i>	<i>Opdrachtgeverschap en marktprikkels</i>

Elk van de scenario's stellen ieder voor zich verschillende eisen, de kernstrategie is per scenario verschillend. De betekenis van het scenariodenken is dat het naar onze mening tegemoet komt aan de noodzakelijke variëteit in denken.

Marktwerking, liberaliseren en privatiseren zijn teveel synoniemen geworden. Over marktwerking in de publieke sector is lang te digitaal gedacht: ja of nee. Daarmee wordt niet alleen onrecht gedaan aan de verschillende uitgangssituaties in sectoren, het risico bestaat dat er ook kansen worden gemist. Zo is het

scenario van liberaliseren niet geschikt voor een groot deel van de publieke dienstverlening in de markt. Neem onderwijs en zorg, de grootste sectoren in de publieke sector. Voor toepassing van het scenario van liberaliseren in deze sectoren krijg je in dit land maar weinig handen op elkaar. Een eendimensionale benadering van marktwerking heeft als risico dat het instrument als geheel bij het oud vuil wordt gezet, terwijl marktprikkels wel degelijk heilzaam kunnen werken in deze sectoren. Om dit succesvol te doen is wel een andere strategie en beleidsmix nodig, namelijk een die past binnen het scenario van revitalisering.

Niet alleen op rijksniveau, maar ook op departementsniveau is het nodig om met verschillende scenario's om te gaan. Bij Verkeer & Waterstaat is liberaliseren aan de orde voor telecom en post, revitaliseren voor het openbaar vervoer en optimaliseren voor het waterbeheer. Scenario's geven een hoofdrichting aan voor beleid, het geeft geen antwoord op elke vraag. De werkelijkheid is te complex. Voor geen van scenario's bestaat een handboek soldaat, zo ook niet voor het scenario liberaliseren. Dit betekent dat ook bij een vastgestelde koers steeds opnieuw weer nieuwe problemen opdoemen die om een oplossing vragen. Het is steeds weer een zaak van zoeken, redeneren en leren.

Strategische keuzes in de telecomsector. Telecom is een sector waar in het verleden verschillende motieven hebben gegolden voor overheidsinterventie: structuurversterking, lage kostprijs, leveringszekerheid en universele dienstverlening. Door de geschetste onderstromen - technologische ontwikkelingen, substitutie, Europese regelgeving, consumentensoevereiniteit - is de betekenis van de motieven vergaand geërodeerd. Alleen universele dienstverlening zag men als hard motief overeind blijven. Het scenario van liberaliseren door het openen en ordenen van de markt enerzijds en privatiseren van het voormalige staatsbedrijf, past naadloos op deze sector.

Ondanks de sterke terugval in de sector heeft de strategie van liberalisering veel opgeleverd:

- forse investeringen in de infrastructuur
- een overvloed aan nieuwe diensten en producten
- substantiële prijsverlagingen (zie Opta, 2002)
- miljarden voor de staatskas door verkoop aandelen KPN en veiling van de UMTS-frequenties.

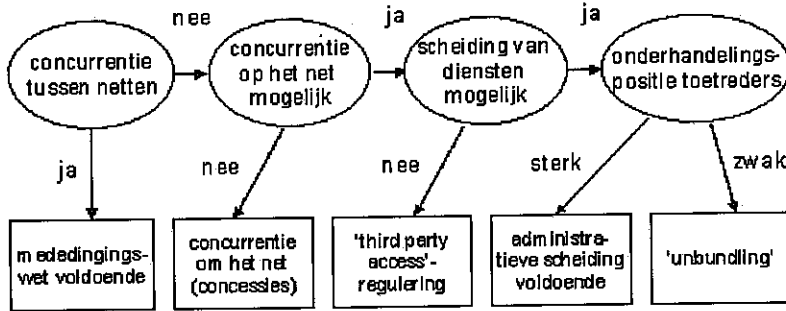
Het succes van marktwerking in deze sector wordt zelfs gedeeld door de AB-VAKABO FNV (Dercksen en Buitelaar, 2002) Een vakbond die toch met een zeker onbehagen aankijkt tegen de financiële positie en werkgelegenheid bij KPN. Een specifiek probleem bij liberalisering van netwerksectoren is de positionering van de netwerken. Het bestaan van een netwerk stelt namelijk specifieke eisen aan de vorm en randvoorwaarden bij marktwerking. Mijns inziens

geldt dit vooral bij natuurlijke monopolies en niet zozeer bij wettelijke monopolies. EZ heeft school gemaakt met een afwegingskader dat is opgesteld voor toepassing van marktwerking bij netwerksectoren (zie Tweede Kamer 1999-2000).

Hieronder staat de vereenvoudigde versie van het schema. In de blokken onderaan staan de belangrijkste beleidsopties met betrekking tot positionering van het netwerk, van links naar rechts:

- marktwerking met behulp van het algemene mededingsbeleid
- concessieverlening van net en diensten
- gereguleerde toegang tot het net voor aanbieders
- administratieve scheiding van net en diensten
- volledige unbundling van net en diensten.

Figuur 1: Afwegingskader netwerken



In de telecomsector is destijds gekozen voor een administratieve scheiding van net en diensten. Het is een mooi en elegant kader, maar er zijn kanttekeningen bij te plaatsen.

De belangrijkste valkuil is dat het afwegingskader één-dimensionaal is. Het beoordeelt namelijk alleen de mededingsaspecten en niet breder de publieke belangen.

De beleidspraktijk gaat echter zijn eigen gang. Zo ontwikkelt zich het toezicht op de gassector van de in de wet vastgestelde onderhandelbare toegang tot gereguleerde toegang in de praktijk. In de telecomsector is een vergelijkbare ontwikkeling te zien geweest. Wat zijn dan die publieke belangen die deze verschuiving veroorzaken? Welke risico's zijn in de praktijk toch onvoldoende gedekt bij privatisering van netwerken?

Risico's bij privatisering netwerken. De risico's bij privatisering van netwerken zijn tweërlei, misbruik van de monopolieposities en borging van de leveringszekerheid. Dit is hét domein waar de rijksoverheid op wordt aangesproken. Het is immers één van de kerntaken van het rijk om te zorgen voor goed functionerende netwerken in de telecommunicatie. Ontwikkelingen die dit bedreigen vragen om een adequaat antwoord.

Het tegengaan van *misbruik van monopolieposities* in hybride organisaties is lastiger dan gedacht. Ook een goed toezichthouder loopt vaak achter de feiten aan. Het misbruik spitst zich in de telecom toe op de toegang tot de local loope. Voor nieuwkomers worden allerlei beletsels opgeworpen. Dit is niet typisch telecom. Het gebeurt ook in de energiesector. Over toegang van decentrale opwekkers van electriciteit worden talloze rechtszaken gevoerd. Topman de Visser van de REMU werd vorig jaar de risé van de sector door openlijk in het Financieel Dagblad (20 maart 2001) te verklaren dat hij de inkomsten van het netwerk nodig heeft om zijn commerciële poot op te bouwen. Swelheim, de ex-topman van NUON zei het ooit iets diplomatieker: 'Ik houd van klanten, maar vooral van gebonden klanten'.¹ Het gevecht om de taxistandplaatsen in Amsterdam is een ander weinig verheffend voorbeeld. Als reactie hierop groeit de neiging tot interventie vanuit de overheid. Voor wat betreft de local loope heeft de EU inmiddels aangekondigd in te gaan grijpen, ook in Nederland.

Van minstens zo groot belang zijn de risico's die samenhangen met de *leveringszekerheid*.

Leveringszekerheid is van oudsher één van de motieven voor overheidsinterventie. Voor netwerksectoren ging het in het verleden vooral om operationele betrouwbaarheid van het systeem. Goede kwaliteit van verbindingen bij telefonie, het op spanning houden van het electriciteitsnet. Bij privatisering van de netwerken in de energiesector is de angst ontstaan of private eigenaren van het net wel voldoende zullen investeren in onderhoud en nieuwbouw van het net. Uiteindelijk kiest de Tweede Kamer waarschijnlijk voor een verregaande scheiding tussen het netbeheer en de commerciële handelsactiviteiten. Deze lijn is ingezet met het aannemen van de motie Crone ruim een jaar geleden. Sommigen interpreteerden het als een schrikreactie naar aanleiding van Californië en ervaren het als een terugslag: zie het commentaar van Het Financieel Dagblad naar aanleiding van de aanvaarding van de motie Crone. De discussie speelde echter al langer. Het regelen van de netwerken was één van de losse einden bij het aannemen van de Elektriciteitswet in 1998.

¹ Het faillissement van Enron heeft onthullende feiten boven water gebracht. Enron, maar ook het in Nederland actieve Reliant, heeft in Californië bewust schaarste gecreëerd om zo de handelsprijzen op te drijven.

De Tweede Kamer heeft tenslotte een oplossing geforceerd door het aannemen van de motie, waarbij de toestanden in Californië de argumenten een extra lading gaven. Het is niet alleen de rijksoverheid die de borging van de publieke belangen heroverweegt, ook de lokale overheden als aandeelhouders bezinnen zich hierop.² Ambtelijk EZ heeft zich onder druk van de bestaande aanbieders in het begin verzet tegen de 'unbundling', maar uiteindelijk heeft men er wel een goed gevoel aan overgehouden. Het blijkt dat men met de nieuwe wetgeving een goed figuur slaat binnen Europa. De algemene verwachting is dat vergaande scheiding naadloos aansluit bij de nieuwe richtlijnen die de EU voor energienetwerken in de maak heeft.

Uit nood geboren, maar toch best-practise!³

In de telecommunicatie bestaat een vergelijkbaar risico van teruglopende investeringen en toename van klachten gezien de belabberde financiële positie van KPN. Er speelt echter meer. Leveringszekerheid wint als motief weer aan betekenis door nieuwe kwetsbaarheden in de infrastructuur. Deze zijn soms van algemene aard, zoals de gevoeligheid voor terrorisme. Er zijn ook specifieke kwetsbaarheden, zoals bijvoorbeeld:

- beveiliging tegen virussen
- zekerheden in betalingsverkeer
- privacy van gebruikers
- koppeling van infrastructures, protocollen en diensten.

Een extra dimensie in de kwetsbaarheid is het mondiale karakter. Van het *I love you* virus uit de Fillipijnen hebben we hier flink last gehad.

Omgaan met het vaste net. Het losweken van het vaste net bij KPN wordt van diverse kanten ter discussie gesteld. Vendrik van Groen Links heeft splitsing voorgesteld omdat hij bang is dat het vaste net zal worden verwaarloosd door de financiële problemen bij KPN. Onderinvesteringen zijn een reëel risico. Financieel analisten hebben daarentegen voorgesteld om het net duur te verkopen en zo de schuldenlast van het bedrijf te verlichten. Concurrenten bestrijden KPN vanwege het misbruiken van haar positie, met name in de local loops. Het ingrijpen van de OPTA is volgens hen onvoldoende effectief. De banken hebben voorlopig het pleit beslecht door behoud van het vaste net als eis te stellen bij kredietverlening.

² Zie bijvoorbeeld Provincie Gelderland (2001); Gelderland bezit 46 procent van de aandelen NUON.

³ Best practise slaat op het idee van vergaande splitsing, niet op de wetgeving die daar aan ten grondslag ligt. Deze is rommelig en niet altijd even duidelijk door de politieke strijd hierover binnen de paarse coalitie.

Vroeg of laat komt deze discussie echter weer terug, want alle drie de argumenten snijden hout. Het model van administratieve scheiding lijkt tekort te schieten en de risico's rond de leveringszekerheid nemen toe. Het vaste net is toch meer back-bone gebleven van de totale infrastructuur dan we in het verleden dachten. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat staat voor de afweging om binnen de bestaande beleidskaders tot aanscherping van het beleid te komen óf een andere weg in moet slaan met het vaste net. Binnen bestaande beleidskaders kunnen regels worden aangescherpt en kan de OPTA beter worden toegelust. De gesignaleerde knelpunten worden dan niet fundamenteel opgelost, maar de scherpe kanten worden ervan af gehaald. Uitgangspunt is dat de problemen niet worden ontkend, maar op een acceptabel risiconiveau kan worden gebracht. Het voordeel van deze lijn is dat op vrij korte termijn verbeteringen kunnen worden gerealiseerd en dat er stabiliteit in het beleid blijft. Het risico is dat er een beleid van doormodderen ontstaat als blijkt dat men uiteindelijk onder het vastgestelde niveau terecht komt.

Een radicaal alternatief is het terughalen van het vaste net naar de overheid. Dit is naar mijn mening geen aantrekkelijk alternatief. Dit geldt niet alleen voor de NS maar ook voor het vaste net van KPN (Veraart en Etty, 2002). Er is immers ook nog zoiets als overheidsfalen. Overheidsbedrijven zijn in de regel te weinig innovatief, onvoldoende kostenefficiënt en te vaak binnenvetters. De netwerkdiscussie in de energiesector biedt naar mijn mening openingen voor een andere positionering van het vaste net zonder dat de verworvenheden van marktwerking teniet worden gedaan. Daar is de mogelijkheid van een concessiestelsel in beeld gebracht. De overheid blijft (juridisch) eigenaar van het net, maar besteedt de exploitatie uit door middel van tijdelijke concessies. Langs deze weg kan men mogelijk langs de *scylla en charibdeus* van markt- en overheidsfalen laveren. Via de concessieverlening bepaalt de overheid het gewenste prestatieniveau zonder dat men de uitvoering zelf ter hand hoeft te nemen. De overheid houdt greep via de concessieverlening, de uitvoering vindt plaats door een professionele netbeheerder die het operationele management verzorgt. Deze netbeheerder is bij voorkeur een private partij gespecialiseerd in netbeheer: telecom en kabels, maar eventueel ook energie. Pensioenfondsen zouden als financier van het netbedrijf kunnen fungeren. Het is voor hen een mooie belegging met een risicoprofiel tussen aandelen en obligaties in.⁴ Het voordeel van deze constructie voor de samenleving is het netbedrijf betrouwbare eigenaren heeft, waarbij het risico van onderinvesteringen gering is.

⁴In het energiedossier wordt een opvallende opening richting BNG gemaakt, zie: Ministerie van Economische Zaken (2001).

Andere voordelen zijn het oplossen van het risico van misbruik en dat de overheid via concessieverlening meer greep houdt op het functioneren van het net. Nadeel is dat het ten aanzien van het vaste net een breuk is met het bestaande beleid en dat concessieverlening voor de overheid nog een leerproces is.

De strategische vraag voor de rijksoverheid is waar het omslagpunt ligt tussen een beleid van aanpassing en een radicaal andere koers. Dat is nu niet op voorhand niet te zeggen. Het minste wat van het ministerie van Verkeer en Waterstaat verwacht moet worden is dat zij de alternatieve opties goed verkend en zich zo voorbereid op het debat - dat er zeker komt - én op een mogelijke beleidswijziging. Afplitsing van het vaste net en onderbrengen in een concessie is overigens geen breuk met liberaliseringsscenario. Het gaat om aanpassing van de positionering van het netwerk met als oogmerk de verdere ontwikkeling van diensten in de markt te bevorderen. Het bevorderen van nieuwe diensten en producten is mijns inziens de kern van de liberaliseringstrategie, op dat vlak is ook de grootste maatschappelijk winst geboekt. Het is echter wel een structuurgreep die een goede afstemming met het ministerie van Economische Zaken vraagt. Zij profileren zich niet voor niets als het kenniscentrum voor marktwerking in het algemeen en netwerksectoren in het bijzonder; zie het rapport van de Projectgroep Netwerksectoren, Ministerie van Economische Zaken (2002).

Omgaan met nieuwe netwerken. Het bijzondere van de telecommarkt is dat er sprake is van concurrerende netten. Doordat de technologische onderstroom zo sterk is, volgen netten elkaar snel op. Nieuwe netwerken vervangen de oude netwerken. Dit is om verschillende redenen geen soepel lopend proces. Er zijn verzonken kosten die de bestaande aanbieders nog willen terugverdienen. Ook is niet duidelijk welke technologie in het haasje over proces uiteindelijk wint. Dit kan leiden tot nieuw marktfalen. Bij de uitrol van nieuwe infrastructuur is er sprake van een prisonars dilemma: dienstverleners wachten op de infrastructuur, capaciteitsaanbieders investeren pas bij voldoende aanbod van diensten.

De keuze voor de overheid is afwachten tot de markt eruit komt of kiezen voor een stimulerende rol van de overheid. Beide opties hebben nadelen. Als de nieuwe infrastructuur niet op tijd komt beperkt dit de economische groeipotentie van ons land. De mooie afspraken in Lissabon over Europa als de meest concurrerende kenniseconomie blijven dan papieren tijgers. Om diezelfde reden heeft de rijksoverheid in de wederopbouw actief geïntervenieerd in de economische structuur. Een mooi voorbeeld is de oprichting van NV Breedband. Dit bedrijf is na de oorlog door de overheid opgericht om de Europese witgoed- en autoindustrie van dunne plaat te voorzien. In de periode van wederopbouw was steun voor dergelijke ontwikkelingen hoeksteen van het economisch beleid. Het structureffect en lage kostprijs golden daarbij als motieven voor overheidsin-

terventie. Het bedrijf is door de overheid verkocht toen door ontwikkeling van de markt zelf het marktfalen werd opgeheven.

De vraag is of de vergelijking opgaat met de aanleg van de hedendaagse breedband. Marktfalen in de zin dat er geen nieuwe infrastructuur komt lijkt niet aan de orde. Het aanleggen van een 'publieke' breedband is dan ook geen verstandige beleidsoptie. Het risico van een verkeerde technologiekeuze is veel te groot. Dit kost niet alleen veel geld, maar kan uiteindelijk ook de marktontwikkeling frustreren waarmee het paard achter de wagen wordt gespannen.

Door de marktomstandigheden bestaat wel het risico van tempoerlies. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of de stimulerende rol van de overheid niet verder moet gaan dan het makelen en coördineren. Het bijdragen in risicodragend kapitaal en stimuleren via koopkrachtige vraag zijn dan de voor de hand liggende instrumenten.

Op rijksniveau kan worden gedacht aan toepassing van een 'revolving fund'. Essentieel is dat dit in samenwerking met andere partijen geschiedt. De overheid zou hooguit tijdelijk mede-eigenaar moeten zijn. In een minderheidspositie teneinde de invulling van de investeringsbeslissingen aan marktpartijen over te laten. De fondsen zijn er al. Het ICES-fonds is grotendeels gevuld met gelden die onttrokken zijn aan de telecomsector, die vervolgens worden aangewend voor oude infrastructuur. De keuze tussen een zweefreïn naar het noorden of het stimuleren breedband lijkt mij geen moeilijke. Het aardige van de 'revolving fund' gedachte is dat het periodiek dwingt tot herijking van de 'aandelenportefeuille': investeren in iets nieuws vraagt om afstoot van bestaande bezittingen. Dit is een mooie rol voor de directie Financieringen van het ministerie van Financien. Ook de lokale overheden kunnen worden aangesproken op het maatschappelijk nuttig investeren van de opbrengsten uit privatisering. Hun bijdrage zit meer aan de ontwikkeling van de vraagkant, bijvoorbeeld door bijdragen voor afnemers in nieuwe wijken en bedrijfsterreinen om zo investeringen in infrastructuur uit te lokken.

Dit komt vaak niet vanzelf. Er is derhalve een visie van de rijksoverheid nodig hoe zij het gewenste gedrag bij lokale overheden kan uitlokken. Het vraagt vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat goede afstemming met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën over de toepassing van de Wet Fido bij het benutten van de opbrengsten uit privatiseringen.

De stap van makelen naar stimuleren met geld is minder ingrijpend dan de herpositionering van het vaste net. Zeker omdat de rol van de overheid een tijdelijke is. Er zit dan ook een zeker element van anti-cyclisch economisch beleid in. Omslag in de cyclus moet dan ook leiden tot aanpassing van het beleid. Lastiger is de verhouding tussen oude en nieuwe netten als gekozen wordt voor het concessiemodel voor het bestaande vaste net. Indien één van de nieuwe netten zich

ontwikkeld tot nieuwe back-bone dan lijkt concessieverlening een aantrekkelijke optie. Indien de infrastructuur zich uiteindelijk toch ontwikkeld tot een stelsel van gelijkwaardige concurrerende netten dan is er niets op tegen om dit uiteindelijk geheel over te laten aan de private markt. Ook hier geldt dat de overheid enigszins in het duister tast welke kant het opgaat. Voor Verkeer en Waterstaat betekent het in ieder geval dat zij de consequenties goed moet doorexerceren om zo leidend te blijven in de publieke discussie over dit onderwerp. Uiteraard in nauwe afstemming met het kenniscentrum bij Economische Zaken.

Tot slot. Het voorgaande laat zien dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat niet solo kan opereren als het gaat om de publieke belangen in de telecomsector. Het ministerie is afhankelijk van andere departementen, met name van Financiën en Economische Zaken. Ook omgekeerd geldt dat de 'buitenwereld' helderheid wil hoe de bestuurlijke verhoudingen liggen. Zij hebben geen boodschap aan interne competentiestrijd binnen de rijksoverheid. Dit geldt in het bijzonder voor de relatie met het voormalige staatsbedrijf KPN. De relatie tussen KPN en het ministerie van Verkeer en Waterstaat is van oudsher een symbiotische. De komst van een sterke toezichthouder (OPTA) heeft voorkomen dat het ministerie in allerlei uitvoeringsproblemen bij het 'maken van de markt' verzeild is geraakt. Hoe belangrijk dat is, heeft de NS-crisis geleerd. De evaluatie van de UMTS-veilingen heeft echter laten zien dat de oude verhoudingen nog niet geheel zijn verdwenen. In een scenario van liberaliseren is een vergaande verzakelijking nodig tussen overheid en het voormalige staatsbedrijf. Het is juist de medediging die in dit type markten zorgt voor ontwikkeling en toepassing van nieuwe technieken. Een voorkeurspositie van KPN doorkruist dit. Het faillissement van een bedrijf als Cistron illustreert dit.

De lijn van vervreemding van de KPN-aandelen is in het verleden ingezet met de tranhegewijze verkoop van de aandelen KPN. De rol die de Nederlandse staat heeft gespeeld bij de reddingsoperatie is objectief gesproken weer een stap terug. Verklaarbaar, maar niet goed. Het risico van een verdere terugval is naar mijn mening zeer reëel. Met name als de problemen rond het vaste net niet worden opgelost kan de politiek wel eens teruggrijpen op het overheidsbezit als sturingsmiddel. De praktijk leert dat dit middel te beperkt en onvolkomen is. Het is dan ook zaak om vervreemding van de aandelen KPN als beleidslijn vast te houden en als zodanig te blijven agenderen. De scheiding van beleid en regelgeving en het beheer van de aandelen is daarbij eerste en noodzakelijke stap. Het vakdepartement – Verkeer en Waterstaat - richt zich op het eerste en doet het beheer van de aandelen over aan het Ministerie van Financiën. De recente kabinetsnota staatsdeelnemingen biedt hiervoor goede aanknopingspunten (Ministerie van Financiën, 2001). Proef op de som is daarbij het mandaat aan de directie Financieringen. De opdracht om het restant KPN-aandelen te kunnen

vervreemden op basis van gezonde beleggingscriteria is dan het bewijs dat de rijksoverheid serieus werk maakt van het doorknippen van de relatie met het voormalige staatsbedrijf KPN. Overvloedig zullen de opbrengsten voor de staat niet meer zijn, maar aan het maatschappelijke onbehagen rond de voorkeurspositie van KPN wordt in ieder geval een einde gemaakt.

Literatuur

- Bank, J., en M. van Buuren, 2000, '1900, Hoogtij van burgerlijke cultuur', Den Haag, Sdu
- Bovenberg, A.L., en C.N. Teulings, 'Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht', in Derksen e.a., 1999, 'Over publieke en private verantwoordelijkheden', Den Haag, Sdu
- Delden, P. van, en M. Veraart, 2001, 'Publieke dienstverlening in de markt', Business Contact, Amsterdam
- Dercksen, R., en H. Buitelaar, 2002, 'Marktmythe', in *Aaneen*, 29 maart 2002
- In 't Veld, R., 1995, 'Spelen met vuur, over hybride organisaties', Den Haag, VUGA
- Ministerie van Economische Zaken, 2002, Projectgroep Netwerksectoren, 'Overheid en netwerksectoren', januari 2002
- Ministerie van Economische Zaken, 2001, 'Beleidsregels inzake privatisering energiedistributiebedrijven', 10 juli 2001
- Ministerie van Economische Zaken, 1997, Commissie Cohen, 'Markt en overheid', project MDW
- Ministerie van Financiën, 2001, 'Nota Staatsdeelnemingen', december 2001
- Opta, 2002, 'Visie op de markt', 1 mei 2002, Den Haag
- Provincie Gelderland, 2001, 'Beoordelingskader energienetwerk en publiek belang', Discussienota voor de commissie Middelen, december 2001.
- Rutten, F.W., 1987, 'Voortgang met de nieuwe zakelijkheid', Economisch Statistische Berichten, 1 januari 1987
- Schama, S., 1988, 'Overvloed en onbehagen, de Nederlandse Cultuur in de gouden Eeuw', Contact, Amsterdam
- Tweede Kamer, 1999-2000, 27018 nr 1, 'Publieke belangen en marktordening; liberalisering en privatisering in netwerksectoren'
- Veraart, M.D.L., en W. Etty, 'NS terug op de rails', Economisch Statistische Berichten, 15 februari 2002
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000, 'Het borgen van publiek belang', Den Haag, Sdu