

De uitverkoop van publieke diensten

Auteurs

dr Ronald van Raak

dr Peter Sas

drs Nico Schouten

© oktober 2002

Wetenschappelijk Bureau SP
Vijverhofstraat 65
3032 SC Rotterdam
Telefoon: (010) 243 55 55
Fax: (010) 243 55 66
e-mail: onderzoek@sp.nl
www.sp.nl/onderzoek

omslagontwerp:
SP

*Dit is deel III van 'De uitverkoop van...';
een serie over liberalisering in Nederland.*

De uitverkoop van publieke diensten

Woord vooraf

Liberalisering, deregulering en marktwerking op tal van terreinen, met als doel de samenleving gezonder te maken – die opdracht stelden twee opeenvolgende paarse kabinetten zich in de periode 1994 - 2002. Daarmee handelden zij in lijn met de drie kabinetten-Lubbers, die hen vanaf 1982 voorgingen. De nieuwe regering van CDA, LPF en VVD, aangetreten na de politieke aardverschuiving van 15 mei 2002, lijkt op dit punt geen koerswijziging te willen. En dat terwijl er zoveel kritische kanttekeningen te maken zijn bij de gevolgen van dit neoliberale beleid voor de samenleving. In twee eerdere notities toonde het Wetenschappelijk Bureau van de SP dat al ten aanzien van de uitverkoop van de energie en het openbaar vervoer. In dit derde deel van een serie over liberalisering in Nederland wordt een aantal andere voorheen publieke diensten onder de loep genomen: de politie, het taxivervoer, het notariaat, de rechtsbijstand, de afvalverwerking en de kabel. Ook hier lijken we niet te kunnen ontkomen aan de conclusie dat de keuze voor de uitverkoop van de publieke diensten veel meer een ideologie is dan een resultaatgerichte aanpak. Maar oordeelt u zelf!

Jan Marijnissen
Voorzitter Tweede-Kamerfractie SP

De uitverkoop van publieke diensten

Inhoud

<i>Woord vooraf</i>	<i>7</i>
<i>Inleiding</i>	<i>11</i>
1. Liberalisering van politietaken	13
1.1 Particulier toezicht in het publieke domein	14
1.2 Politietaken en de vrije markt	17
2. Liberalisering van de taxi	21
3. Liberalisering van het notariaat	25
4. Liberalisering van de rechtsbijstand	29
5. Liberalisering van het afval	33
5.1 De Wet milieubeheer	33
5.2 Een stap terug voor het milieu- en afvalbeleid	35
6. Liberalisering van de kabel	39
6.1 Monopolievorming	41
6.2 Hoge tarieven en slechte service	43
7. Slotbeschouwing: argumenten en belangen	45

De uitverkoop van publieke diensten

Inleiding

‘Je kunt erop wachten dat er iets heel ergs gaat gebeuren. En dan is iemand van het personeel zwaar de klos.’ Deze woorden sprak begin augustus een medewerker van Kamp Zeist, het speciale detentiecentrum voor bolletjesslikkers in Soesterberg.¹ Een deel van de bewaking van deze gevangenis is uitbesteed aan het beveiligingsbedrijf Securicon, dat hiervoor via uitzendbureau Randstad personeel werft. Deze uitzendkrachten kregen een opleiding van drie dagen. Daarna moesten zij volgens hun functieomschrijving onder meer ruzies tussen gevangenen sussen en optreden in geval van een vluchtpoging. Ongeveer 130 mensen werkten op deze manier in Kamp Zeist, de gevangenis van Roermond en het grenshospitium in Amsterdam.

In een vrije markt van gevangenisbewaking blijkt het vanwege de kosten verleidelijk om minder te letten op de veiligheid van de eigen werknemers. ‘Terwijl de bedrijven geacht worden elders de veiligheid te garanderen is de veiligheid van de medewerkers zelf niet voldoende,’ aldus bestuuder Yolanda Reus van FNV-Bondgenoten.² De Arbeidsinspectie verklaarde in september 2002 een klacht van de vakbond gegrond. Dit geval is typisch voor de wijze waarop de rijksoverheid de afgelopen jaren door liberalisering van publieke diensten verantwoordelijkheden heeft afgeschoven naar de markt. In eerdere delen van de serie ‘De uitverkoop van...’, over de liberalisering van Nederland, bleek hoe liberalisering in de energie en het openbaar

1 Haagsche Courant, 3 augustus 2002 en Trouw, 14 augustus 2002.

2 In een persbericht van 8 augustus 2002, www.fnv.nl

De uitverkoop van publieke diensten

vervoer leidde tot hoge prijzen, slechte service en lage efficiëntie. In dit derde deel worden andere publieke diensten onder de loep genomen: de politie, de taxi, het notariaat, de rechtsbijstand, het afval en de kabel.

‘Liberalisering’ was het politieke toverwoord in de laatste twee decennia van de vorige eeuw.³ Deze politiek werd in Groot-Brittannië begin jaren '80 onder invloed van de conservatieven gestart en ook in de Verenigde Staten onder de term ‘Washington Consensus’ doorgevoerd. Geleidelijk werd liberalisering een mondiale trend. Ook in Nederland kwam onder de kabinetten van Lubbers en Kok een proces van liberalisering op gang. Sinds kort groeit de twijfel of de liberalisering niet te ver is doorgeschoten. Hoge ambtenaren lopen niet langer warm voor weer een volgende liberaliseringsoperatie. De privatisering van de spoorwegen is voorlopig van de baan. Op het gebied van de energie zijn de netwerken opnieuw bij de overheid ondergebracht. De politiek van liberalisering onder de kabinetten Lubbers en Kok werd gesteund door CDA, VVD, PvdA en D66. De nieuwe regering van CDA, LPF en VVD lijkt niet aan te sturen op een breuk met het liberaliseringsbeleid. Integendeel: op het gebied van de zorg en de sociale zekerheid bijvoorbeeld klinkt opnieuw de roep om minder overheidsbemoediging en meer marktwerking.

In dit rapport worden, als gezegd, de problemen met de liberalisering in zes publieke diensten op een rij gezet: politiek (hoofdstuk 1), taxi (hoofdstuk 2), notariaat (hoofdstuk 3), rechtsbijstand (hoofdstuk 4), afval (hoofdstuk 5) en kabel (hoofdstuk 6). In een slotbeschouwing worden de ervaringen tot nu toe besproken en wordt kort ingaan op de achterliggende ideologie van de liberalisering en de belangen die hierbij een rol spelen.

3 Liberalisering wordt in dit rapport ruim opgevat. Vormen van liberalisering zijn: deregulering, vrijmaking van markten, verzelfstandiging van overheidsbedrijven en privatisering.

1. Liberalisering van politietaken

Er dreigt sluipenderwijs een nieuw 'schemergebied' in de opsporing te ontstaan, waarbij mensen met geld veiligheid kopen of hun 'zaak' zelf oplossen.

Voorzitter van de politievakorganisatie J. Vogel.⁴

Een van de belangrijkste taken van de overheid is het beschermen van de veiligheid van haar burgers. Dit is ook een reden voor het zogenaamde 'geweldsmonopolie' van de overheid: de staat beschikt over gespecialiseerde organisaties die geweld kunnen en mogen gebruiken en het functioneren van deze organisaties moet onderworpen zijn aan democratische controle. Behalve het leger betreft dit vooral de politie, die in een rechtsstaat tot taak heeft burgers in gelijke mate te beschermen. Door de liberalisering van politietaken komt deze gelijkwaardigheid in het gedrang. Dit leidt tot een tweedeling in de zorg voor veiligheid, ondermijnt het democratische toezicht op de politie en opent de deur voor klassenjustitie.

Politietaken worden door de overheid steeds meer aan de markt overgelaten. Steeds vaker worden particuliere beveiligingsbedrijven door burgers ingehuurd om hun huis of buurt te beveiligen, omdat de politie te weinig toezicht kan bieden. Bijvoorbeeld in de Rotterdamse Componistenwijk, waar borden werden geplaatst met de tekst: 'Deze

4 NRC Handelsblad, 1 februari 2001.

De uitverkoop van publieke diensten

buurt wordt beveiligd door Randon'.⁵ Net als in veel andere gevallen is deze liberalisering in de eerste plaats het gevolg van een bezuinigingspolitiek: door inkrimping kan de politie steeds minder bevredigend reageren op de vraag naar veiligheid, waardoor zowel particulieren (burgers en bedrijven) als gemeenten steeds vaker een beroep doen op particuliere beveiligings- en rekerchediensten. Wegens gebrek aan politietoezicht worden particuliere beveiligingsbedrijven door gemeenten ingehuurd om buurten en winkelcentra te bewaken: bijvoorbeeld in Enkhuizen, Lemsterland en Schouwen-Duivenland. In de door drugsoverlast geteisterde Millinxbuurt in Rotterdam lopen particuliere beveiligers rond. Zij worden betaald met geld dat bedoeld was voor het grotestedenbeleid.⁶

Niet alleen de beveiliging, maar ook het rekerchewerk wordt steeds meer door particuliere bedrijven gedaan. Voorzitter van de politievakorganisatie drs. J. Vogel zegt: 'Steeds vaker hoor je van politiemensen dat er nauwelijks tijd is voor het opnemen van aangiften, laat staan voor een fatsoenlijk opsporingsonderzoek. Burgers stappen soms, al dan niet op advies van diezelfde politie, naar een particulier rekerchebureau om tot de broodnodige bewijslast te komen die hun zaak tot oplossing brengt.'⁷ Om aantasting van hun goede naam te voorkomen, laten steeds meer bedrijven hun interne delicten zoals fraude niet door de politie oplossen, maar door particuliere rekerchebureaus.

1.1 Particulier toezicht in het publieke domein

De regering-Balkenende laat de druk op politiek en rekerche oplopen, door jaarlijks tienduizenden extra opgeloste zaken te eisen. Dit zal de mogelijke aandacht per zaak verder doen afnemen en de markt voor particuliere beveiliging vergroten. Behalve door het achterblijven van investeringen in veiligheid heeft de overheid ook door wetgeving, of beter gezegd door het ontbreken daarvan, bijgedragen aan de liberalisering van politietaken. In april 1999 trad de nieuwe Wet particuliere beveiligingsorganisaties en rekerchebureaus in werking, waarin de regels voor particuliere beveiliging en rekerche opnieuw werden vastgelegd en ook versoepeld.

5 NRC Handelsblad, 26 augustus 2000.

6 NRC Handelsblad, 26 augustus 2000.

7 NRC Handelsblad, 1 februari 2001.

Werknemers van particuliere beveiligings- en rechediensten mogen nu handboeien dragen en aandoen bij personen die op heterdaad worden betrapt, zich verzetten tegen hun aanhouding, of een gevaar vormen voor hun eigen veiligheid of die van anderen. De nieuwe Wet laat ook een hoop onduidelijk. Dat particulieren hun eigen huis, kantoor of terrein door een particulier beveiligingsbedrijf mogen laten bewaken (de zogenaamde private objectbewaking) is een tamelijk algemeen geaccepteerd recht. Een probleem ligt bij het toezicht op het publieke domein: de bewaking van straten, wijken, winkel- en uitgaanscentra. Deze taak is traditioneel aan de politie voorbehouden geweest, maar wordt nu steeds meer door particuliere beveiligingsbedrijven overgenomen. De overheid heeft dit zelf mogelijk gemaakt, door geen duidelijkheid te verschaffen of dit nu wel of niet is toegestaan.

Particulier toezicht in het publieke domein is een controversieel onderwerp, waarover de overheid soms tegenstrijdige standpunten inneemt. Zo kwam de regering in 1999 in het Integraal Veiligheidsprogramma met het voorstel om particuliere bewakers op straat toe te laten, omdat privaat en openbaar terrein steeds meer in elkaar zouden overlopen. Ook de publieke ruimte wordt in toenemende mate geprivatiseerd, zoals winkelcentra die veelal eigendom zijn van winkeliersverenigingen.⁸ Toenmalig minister De Vries van Binnenlandse Zaken zei niet tegen de inzet van particuliere beveiligingsbedrijven te zijn: ‘Als ze zich maar niet bezighouden met het handhaven van de openbare orde op straat. Die taak hoort bij de politie.’⁹ De Vries leek het dus eens te zijn met de Tweede Kamer, toen die in augustus 2000 een motie aannam volgens welke het toezicht op het publieke domein een overheidstaak moest blijven. Toch legde de minister de motie naast zich neer en stond hij toe dat het particulier toezicht op het publieke domein toenam.

Wat het probleem extra onduidelijk maakt is dat private objectbewaking en toezicht op het publieke domein vaak door elkaar lopen: zo wordt tijdens het gaan van het ene huis of bedrijventerrein naar het andere door particuliere bewakers ook toezicht uitgeoefend op de omgeving. De Vries liet een inventariserend onderzoek verrichten, dat in juni 2001 resulteerde in het rapport ‘Toezicht in beweging’, maar een

8 Het Parool, 7 november 2000.

9 Het Parool, 15 november 2000.

De uitverkoop van publieke diensten

kabinetsstandpunt is er nooit gekomen. De wettelijke status van privaats toezicht op het publieke domein is nog altijd onduidelijk. Daarmee blijft de ontwikkeling in de politiek achter bij die in de praktijk, zoals ook bleek tijdens een congres in Rotterdam. Burgermeester M. van der Heijde van Zandvoort merkte hier op: 'Veiligheid mag geen handel worden,' waarop een directeur van een particulier recherchebureau antwoordde: 'Veiligheid is allang handel.'¹⁰

Groei van de particuliere beveiliging

De particuliere beveiligings- en recherchebranche groeit onstuimig:

- In twintig jaar tijd is het aantal particuliere beveiligers verdrievoudigd tot ruim 30.000 in 2002.¹¹ Ter vergelijking: het aantal politiemensen dit jaar is 45.000. Als deze trend doorzet zal in 2007 de personeelssterkte van de particuliere beveiligingsbranche die van de politie inhalen. Nu al rijden er 's nachts meer particuliere beveiligers rond dan politiemensen.¹² Het bedrijfsleven geeft jaarlijks ongeveer 1,8 miljard euro. uit aan preventie van criminaliteit; zo'n veertig procent daarvan gaat naar particuliere beveiligingsorganisaties. De particuliere beveiliging kende in 1987 een omzet van bijna 155 miljoen euro. In 2001 steeg de omzet tot ruim 700 miljoen euro.
- De drie grootste beveiligingsbedrijven, die samen goed zijn voor de helft van het aantal beveiligers, zijn in 2001 onderdeel geworden van een internationaal opererend concern.

Internationalisering

De Group 4 Falck, onderdeel van de gelijknamige Deense Group 4 Falck A/S, met een omzet van 219 miljoen euro. in 2001 en ongeveer zeventien duizend medewerkers in 2002. Het bedrijfsonderdeel Nederlandse Veiligheidsdienst is o.a. verantwoordelijk voor Schiphol.

VNV-Beveiliging, onderdeel van het Zweedse Securitas AB, met een omzet 174 miljoen euro. in 2001 en ongeveer 4.300 medewerkers in 2002.¹³

Securicor (voorheen Randstad-dochter Randon), onderdeel van het Engelse Securicor Plc met een omzet van 115,3 miljoen euro. in 2000 en ruim vierduizend medewerkers in 2002.

10 NRC Handelsblad, 2 november 2000.

11 Inclusief ondersteunend personeel. Zie een brief van de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties aan informateur Donner, 24 juli 2002.

12 Het Parool, 5 maart 2001.

13 Eerder nam Securitas AB het Nederlandse bedrijf B&M Beveiliging & Alarmering over.

- In 2001 was in 17,5 procent van de gemeenten sprake van toezicht op het publieke domein door particuliere beveiligingsbedrijven. De piek (60procent) ligt bij de middelgrote gemeenten (van 50.000 tot 99.000 inwoners). Met name uitgaansgebieden en woon-/winkelgebieden, daarna ook stadscentra, woongebieden, evenementen- en recreatiegebieden, blijken te worden bewaakt door particuliere beveiligers.¹⁴

1.2 Politietaken en de vrije markt

Het is echter niet voor niets dat politietaken traditioneel overheidstaken zijn. Het gaat hier immers om een publiek goed dat vaak niet door de vrije markt geleverd kan worden. ‘Een heel slechte ontwikkeling,’ zegt voorzitter H. van Duijn van de Nederlandse Politie Bond dan ook over de voortschrijdende liberalisering van politietaken: ‘De overheid maakt haar kerntaken tot speelbal van de commercie.’¹⁵ Dit heeft tal van negatieve gevolgen:

Tweedeling

In de zorg voor veiligheid doet zich een tweedeling voor. Hoe rijker je bent, hoe meer veiligheid je kunt kopen. Zo is het inhuren van een particulier beveiligingsbedrijf om een buurt te bewaken niet goedkoop: in de Rotterdamse Componistenwijk betalen de bewoners in 2000 ieder zo’n 72 euro per maand voor de diensten van Randon. Als de politie geen tijd heeft om iets met je aangifte te doen, kunnen kapitaalkrachtigen een particulier recherchebureau inhuren, maar minder rijke mensen niet.

Democratische controle

Rechtshandhaving moet democratisch controleerbaar zijn, wat bij particuliere beveiligings- en rekerchediensten vaak niet het geval is. Hoewel in 56 procent van alle gevallen van particulier toezicht op het publieke domein sprake is van ‘structurele regie’ door de politie, hebben particuliere beveiligers in 34 procent van de gevallen slechts sporadisch contact met de politie en in 10 procent helemaal nooit. In bijna

14 SGBO-rapport Toezicht in beweging: Inventarisatie, juni 2001.

15 NRC Handelsblad, 26 augustus 2000.

De uitverkoop van publieke diensten

45 procent van alle gevallen is er geen sprake van democratische controle door de gemeenteraad, zelfs wanneer de gemeente zelf verantwoordelijk is voor de inzet van particuliere beveiligers.¹⁶

Klassenjustitie

Op de particuliere recherchebranche is helemaal geen publieke controle; privé-detectives zijn bovendien niet gebonden aan de regels waar de politie zich wel aan moet houden. Bedrijven die, om hun goede naam te bewaren, particuliere recherchebureaus inschakelen om interne delicten op te lossen, zullen niet snel geneigd zijn om openheid van zaken te geven. Ruim de helft van de bedrijven die een delict constateren, houdt dit binnenskamers en doet geen aangifte. In geval van fraude geldt dit zelfs voor tweederde van de bedrijven.¹⁷ Dit werkt eigenrichting in de hand: bedrijven verzinnen zelf sancties (bijv. ontslag) voor medewerkers die door privé-detectives schuldig zijn bevonden. Daarmee komt ook de rechtsgelijkheid in gevaar: directeuren zullen gemakkelijker met fraude kunnen weggomen dan ‘gewone’ werknemers.

Geen concurrentie, maar samenwerking

Veiligheid voor iedereen is een goed dat beter door de overheid dan door de markt geleverd kan worden. Zo vraagt de zorg voor veiligheid om verregaande samenwerking en onderlinge coördinatie, bijvoorbeeld door uitwisseling van informatie of gezamenlijk optreden bij calamiteiten. Samenwerking en onderlinge coördinatie zijn echter niet te verwachten van particuliere beveiligingsbedrijven die met elkaar op een vrije markt concurreren. Het is niet waarschijnlijk dat mensen zich door particuliere beveiligers veilig zullen gaan voelen. Immers, zoals de korpschef in Gelderland-Zuid B. Poelert over particuliere beveiligingsbedrijven opmerkte: ‘Het zijn profit-organisaties. Die doen aan marketing. Dat betekent dat ze er een belang bij hebben dat mensen zich onveilig voelen.’¹⁸

Ook zijn particuliere bedrijven vaak minder efficiënt. Een goed voorbeeld hiervan is de gezamenlijke ‘uitrukpool’. Door hun onstuimige groei hebben ook particuliere beveiligingsbedrijven last van personeelstekort, wat ten koste gaat van de snelheid: in 2000 deden particu-

16 Toezicht in beweging.

17 NRC Handelsblad, 2 november 2000.

18 NRC Handelsblad, 2 november 2000.

Liberalisering van politietaken

liere beveiligers er gemiddeld 35 minuten over om na een melding ter plaatse te zijn, terwijl de politie gemiddeld ‘slechts’ 15 minuten nodig had. Om dit probleem te verhelpen werd voorgesteld een gezamenlijke uitrukpool in te voeren, zodat het bedrijf dat toevallig het dichtste bij is met een surveillanceauto op een melding reageert. Maar zoals beveiligingsspecialist P. van der Velde zegt: ‘De beveiligingsbedrijven willen nog steeds erg graag concurreren, dus het zal er wel niet van komen.’¹⁹

¹⁹ Het Parool, 30 april 2001.

De uitverkoop van publieke diensten

2. Liberalisering van de taxi

De overheid is de controle volledig kwijtgeraakt.

Directeur van Taxi Direct F. van Nimwegen.²⁰

Na de Nederlandse Spoorwegen is de taxibranche wellicht het bekendste voorbeeld van mislukte liberalisering in Nederland. Taxioorlogen, hogere tarieven, toegenomen onveiligheid, opgeheven taxiroutes, het heeft allemaal uitgebreid het nieuws gehaald. De chaos in de taxibranche is het gevolg van de Wet deregulering taxivervoer, die in januari 2000 werd ingevoerd. De wet had volgens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat tot doel ‘de situatie voor taxivervoer zo te veranderen dat de taxi qua aanbod, prijs en kwaliteit zo aantrekkelijk wordt dat meer mensen van de taxi gebruik gaan maken. Naast of in aanvulling op de auto, de fiets en het openbaar vervoer’.²¹ Meer marktwerking in het taxivervoer heeft echter geleid tot hogere prijzen, minder kwaliteit en een lagere efficiëntie.

Door de nieuwe Taxiwet werd meer marktwerking in de taxibranche geïntroduceerd. In een eerste fase werden de toe- en uittredingsdrempels voor taxichauffeurs verlaagd, waardoor het gemakkelijker werd om als taxichauffeur aan het werk te gaan. Voor een chauffeurspas hoeft nu alleen nog maar een rijbewijs, een verklaring van goed gedrag en een briefje van de dokter te worden overlegd. Wie een taxibedrijf wil beginnen, hoeft slechts een diploma vak-

20 Het Financieele Dagblad, 19 november 2001.

21 www.minvenw.nl/dgp/taxiwet/taxibranche/t_wet.html

De uitverkoop van publieke diensten

bekwaamheid te hebben. Daardoor zou het aanbod van taxi's toenemen, zodat klanten meer keus zouden krijgen. Ook mochten taxibedrijven voortaan zelf hun tarieven vaststellen, zij het nog onder een maximumtarief dat met het oog op de slecht renderende taximarkt op het platteland was ingesteld. In januari 2002 is de tweede fase van de Taxiwet in werking getreden: toen vervielen de tot dan toe geldende vervoersgrenzen, zodat voortaan ook taxiriten buiten de eigen regio mochten worden uitgevoerd. De bedoeling hiervan was de efficiëntie in het taxivervoer te vergroten. Nu kan bijvoorbeeld een chauffeur uit Breda iemand naar Utrecht brengen en vervolgens daarvandaan een klant meenemen naar Gorinchem, zodat hij niet met een lege auto hoeft te rijden. Op deze manier zou concurrentie tussen taxibedrijven uit verschillende regio's mogelijk worden.

De regering-Balkenende erkent de problemen met de liberalisering van de taxi: de Inspectie Verkeer en Waterstaat verscherpt het toezicht en de taxibranche moet gaan werken met een klachten- en geschillenregeling. De liberalisering van de taxibranche wordt echter niet ongedaan gemaakt, waardoor de negatieve gevolgen voor tarieven, aanbod en veiligheid blijven:

Tariefstijgingen

De taxitarieven zijn sinds januari 2000 met gemiddeld 12 tot 14 procent gestegen, zo bleek uit een evaluatie door toenmalig minister Netelenbos in oktober 2001. Voor de minister was deze tariefstijging zelfs reden om het maximumtarief nog eens twee jaar te handhaven.²² ESB-redacteur W. Timmermans stelt: 'De consument rest niets dan dieper in de buidel te tasten voor een taxirit dan voorheen. Leve de marktwerking!'²³ Een belangrijke reden voor de gestegen tarieven is dat er als gevolg van de liberalisering te veel taxi's zijn bijgekomen. Vóór de invoering van de nieuwe Taxiwet had bijvoorbeeld Rotterdam ongeveer zevenhonderd taxi's, nu zijn dat er rond de tweeduizend. Soortgelijke cijfers gelden voor andere steden.²⁴ Door deze toename bleven er gemiddeld minder klanten per taxi over. Om het hoofd boven water te houden moesten de meeste taxichauffeurs hun tarieven verhogen.

22 Brabants Dagblad, 4 oktober 2101.

23 ESB, 30 november 2001.

24 de Volkskrant, 22 januari 2002.

Het standaardargument dat liberalisering altijd leidt tot meer concurrentie en ‘dus’ tot prijsdaling, blijkt ook in het geval van het taxivervoer een vooroordeel.

Verslechtering kwaliteit en verkeersveiligheid

De kwaliteit van het taxivervoer is sinds januari 2000 drastisch verslechterd. Door de lagere toetredingsdrempels zijn er met name in de grote steden teveel taxi's bijgekomen. Het Amsterdamse college van B enW concludeerde in november 2001 dat het aantal taxi's in de stad tot een bijna ontoelaatbaar niveau was gestegen: van 1.500 naar 2.500. Vooral in het weekeinde leverden de lucratieve standplaatsen veel problemen op, waardoor de verkeersveiligheid en de doorstroming van het openbaar vervoer en de nood- en hulpdiensten onder druk kwamen te staan. Met de inwerkingtreding van de tweede fase van de liberalisering in januari 2002 namen deze problemen alleen nog maar toe, omdat vanaf toen ook steeds meer taxi's van buiten de regio naar het 'lucratieve' Amsterdam kwamen.²⁵

Door de lagere toetredingsdrempels is het aantal beunhazen in de taxibranche toegenomen. Volgens J. van Schaik van het Koninklijk Nederlands Vervoer wagen steeds meer 'avonturiers' zich in het vak: mensen die de weg niet kennen, geen Nederlands spreken, absurde prijzen rekenen, slechte chauffeurs zijn, ongelukken veroorzaken en met slechte auto's rijden.²⁶ Omdat zij veelal niet bij een taxibedrijf of -centrale zijn aangesloten, ontbreekt op hen ieder toezicht. Door de toegenomen concurrentiedruk zitten chauffeurs bovendien vaak te lang achter het stuur, met alle gevolgen van dien voor de verkeersveiligheid. F. van Nimwegen, directeur van Taxi Direct: 'De vanzelfsprekende veiligheid in een taxi wordt ernstig ondermijnd.'²⁷

Verschraling aanbod op het platteland

Op het platteland leidt de nieuwe Taxiwet juist tot verschraling van het aanbod. Het taxivervoer is daar moeilijk rendabel te krijgen, door de geringe vraag, maar ook door het wettelijk maximumtarief. Het gevolg is dat op het platteland steeds meer ritten worden geschrapt.²⁸ Dat is mogelijk omdat de nieuwe Taxiwet niet langer een 24-uursplicht

25 ESB, 30 november 2001.

26 de Volkskrant, 22 januari 2002.

27 Het Financieele Dagblad, 19 november 2001.

28 Het Financieele Dagblad, 12 januari 2002.

De uitverkoop van publieke diensten

bevat: in tegenstelling tot vroeger zijn taxibedrijven niet meer verplicht dag en nacht voor klanten klaar te staan. Een teruglopend aanbod van taxi's is bijvoorbeeld in de gemeente Hoorn goed voelbaar. In december 2001 besloot een van de weinige taxibedrijven aldaar om niet langer op feestdagen te rijden.²⁹ Vervolgens besloot in januari 2002 een ander Hoorns taxibedrijf niet langer na drie uur 's nachts te rijden. De burgermeester van Hoorn beklagde zich dat het openbaar vervoer op deze wijze werd aangetast.

Concurrentie over de provinciegrenzen?

Het valt te verwachten dat ook de tweede fase van de Taxiwet, de opheffing van de vervoersgrenzen per januari 2002, niet zal werken. Ten eerste hebben taxichauffeurs een voordeel in de eigen stad of regio, waar ze de straten en verkeerssituaties beter kennen dan chauffeurs uit andere regio's. Ook belt een klant meestal naar een taxicentrale in de stad van waaruit hij vertrekt, zodat het moeilijk zal blijven voor chauffeurs uit andere regio's om niet 'leeg' terug te rijden. Evenmin kunnen klanten weten welke richting een taxichauffeur op moet: wat moet bijvoorbeeld een chauffeur uit Breda doen als hij in Utrecht een klant krijgt die naar Amsterdam wil in plaats van Breda? Ten slotte vinden de meeste taxiritten plaats binnen de eigen regio, zoals van en naar stations of uitgaansgelegenheden. Al met al zijn er weinig efficiëntievoordelen te behalen met het afschaffen van de vervoersgrenzen.³⁰

29 Het Financieele Dagblad,
29 december 2001.

30 ESB, 30 november 2001.

3. Liberalisering van het notariaat

Sinds 1999 zijn de gemiddelde tarieven voor het opstellen van huwelijkse voorwaarden met 31 procent gestegen, die voor het opstellen van een samenlevingscontract met 19 procent en die voor het opmaken van een los testament met 54 procent.

Rapportage Commissie monitoring notariaat.³¹

Als je iets officieel wilt of moet laten vastleggen, zoals huwelijkse voorwaarden, een samenlevingscontract, een testament of de eigendomsoverdracht van een huis, dan ga je naar de notaris. Marktwerving is bij notarissen lange tijd afwezig geweest. Niet alleen omdat de tarieven voor notariële akten tot voor kort wettelijk waren vastgelegd, maar ook omdat het aantal notarissen en de plaats waar zij zich mochten vestigen werden bepaald door een bij wet geregeld ‘standplaatsensysteem’. Dit systeem had hoge prijzen en een lage efficiëntie tot gevolg. Door liberalisering van het notariaat hebben notarissen – zij het schoorvoetend – de vrije markt betreden. Dit heeft echter niet geleid tot de verwachte lagere prijzen en beter toegankelijkheid.

Het notariaat is sinds oktober 1999 geliberaliseerd: vanaf die datum geldt de nieuwe Notariswet, waarin onder andere de tarieven gedeeltelijk werden vrijgelaten. In de onroerendgoedpraktijk (huizen etc.) werden de tarieven gefaseerd vrijgelaten: in 1999 mochten notarissen hun tarieven met 20 procent naar boven en beneden laten afwijken.

31 Tweede Rapportage Commissie monitoring notariaat, Den Haag, 26 juli 2001, 17.

De uitverkoop van publieke diensten

In de daaropvolgende jaren werden de tariefmarges nog verder opgerekt, met de bedoeling dat per oktober 2002 de tarieven geheel vrij zullen zijn.

In de familiepraktijk (huwelijkse voorwaarden, testamenten etc.) werden de tarieven door de nieuwe wet onder een maximum vrijgelaten: voor minder draagkrachtigen bedraagt het maximumtarief ongeveer 280 euro (exclusief BTW) voor hogere inkomens is dat ongeveer 1.121 euro. Voor mensen met een eigen vermogen van 26.890 euro of meer is er geen maximum. Deze tarieven zijn nodig om zeker te stellen dat lagere inkomensgroepen voldoende toegang houden tot de notariële dienstverlening. De prijzen van de overige notariële diensten zijn helemaal vrijgelaten. De nieuwe Notariswet heeft tevens het vestigingsbeleid voor notarissen geliberaliseerd: voortaan kan elke notaris zich vestigen op een door hem gekozen plaats. Volgens het Ministerie van Justitie zou de nieuwe Notariswet 'naar verwachting een toenevende concurrentie op prijs en kwaliteit onder notarissen tot gevolg hebben.'³² Aan deze verwachtingen is niet voldaan.

Tariefstijgingen

Na oktober 1999 zijn de tarieven in het notariaat niet noemenswaardig gedaald. Integendeel: het merendeel van de tarieven is juist gestegen. De Commissie monitoring notariaat, die voor het Ministerie van Justitie de gevolgen van de nieuwe Notariswet moet inventariseren, constateerde in haar rapportage van 26 juli 2001:

De gemiddelde tariefontwikkeling in de onroerendgoedpraktijk geeft een gevarieerd beeld van dalende en (weer) stijgende tarieven te zien. De grootste tariefdalings tekenen zich af bij de duurdere woningen... Het transport van een woning met een waarde van f 1.300.000 is met bijna 16 procent gedaald, dat met een waarde van f 800.000 met 6 procent. De gemiddelde tarieven bij woningen van f 250.000 tot f 540.000... bewegen zich, na een aanvankelijke daling in 2000, weer in opgaande lijn. Het gemiddelde tarief voor een transport van f 250.000 ligt zelfs weer ruim boven het tarief van voor de nieuwe wet.³³

32 Factsheet Notariswet, Ministerie van Justitie.

33 Tweede Rapportage Commissie monitoring notariaat, 17-18. Uitschieter wat prijsstijging betreft is het gemiddelde tarief voor groenstrookjes, dat sinds oktober 1999 is gestegen met 67 procent.

De introductie van marktwerking bij notarissen heeft niet geleid tot de verwachte lagere prijzen en betere toegankelijkheid. Hiervoor zijn een aantal redenen aan te geven:

Wettelijk verplichte afname

Voor bepaalde familierechtelijke kwesties als huwelijkse voorwaarden en testamenten en bepaalde handelingen bij onroerendgoedtransacties, schrijft de overheid een wettelijk verplichte afname bij notarissen voor. Zij zijn dus verzekerd van cliënten. Zelfs als de tarieven vrij zijn, hoeven notarissen niet echt met elkaar op prijs te concurreren.

Vertrouwensband

De zaken waarvoor mensen naar de notaris gaan (zoals huwelijkse voorwaarden, echtscheidingen en testamenten) hebben veelal een emotionele betekenis. Mensen gaan daarom eerder naar een notaris met wie zij een persoonlijke band hebben, dan naar een goedkopere maar onbekende notaris. Slechts 3 procent van de consumenten laat zich bij de notariskeuze leiden door de tarieven, de rest noemt zaken als vertrouwen, bekendheid met de situatie, nabijheid, opvang en nazorg.³⁴

Liberalisering van het notariaat heeft over het algemeen niet geleid tot lagere tarieven, maar vormt wel een bedreiging voor de onpartijdigheid en toegankelijkheid van de notaris:

Onpartijdigheid

Notarissen maken sinds de liberalisering steeds vaker deel uit van grote, soms zelfs multinationale firma's, die verschillende diensten aanbieden. Dit zijn zogenaamde juridische servicekantoren van advocaten, notarissen en belastingexperts, zoals Landwell, Holland van Gijzen en Baker&McKenzie. Zo ontstaat het gevaar van belangenverstrengeling. De commerciële belangen van de firma kunnen bij notarissen zwaarder gaan wegen dan de belangen van hun cliënten. Dat wringt met het feit dat de notaris een ambtenaar is en als zodanig over-

34 Het Financieele Dagblad, 7 september 2001.

35 Het Financieele Dagblad, 28 december 2001 en NRC Handelsblad, 22 januari 2002.

De uitverkoop van publieke diensten

heidsgezag vertegenwoordigt: notariële akten hebben rechtsgeldigheid en dus bewijskracht in bijvoorbeeld rechtszaken.³⁵

Toegankelijkheid

Al vóór de liberalisering vanaf oktober 1999 voorspelde de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie dat door het loslaten van de vaste tarieven, de prijzen voor de familiepraktijk hoger zouden worden. Door de vrijlating van de tarieven en de daaropvolgende tariefstijgingen is de notariële dienstverlening in de familiepraktijk voor mensen met lagere inkomens een stuk ontoegankelijker geworden. Liberalisering van het notariaat heeft geleid tot tweedeling: hoe armer je bent, hoe minder gemakkelijk je zult besluiten om te trouwen, te scheiden, een testament te laten opstellen etc.

4. Liberalisering van de rechtsbijstand

Voor vele miljoenen mensen is rechtshulp niet meer tegen reële condities verkrijgbaar. De toegangsdrempels zijn nu volstrekt onaanvaardbaar ongelijk. Dat moet worden teruggebracht. Niet op termijn, maar nu.

Mr. J.L.R.A. Huydecoper, Deken van de Orde van Advocaten.³⁶

Rechtsbijstand, dit is juridisch advies of ondersteuning door een advocaat bij een rechtszaak, is onontbeerlijk wanneer je recht wilt halen in juridische conflicten, bijvoorbeeld met je huurbaas, je werkgever of de overheid. Vóór 1994 was rechtsbijstand voor iedereen goed toegankelijk, ook voor mensen met lagere inkomens. Als je geen commerciële advocaat kon betalen, dan kon je aanspraak maken op de door de overheid gefinancierde rechtsbijstand: voor juridisch advies en eenvoudige rechtszaken bij een Bureau Rechtshulp en voor de zwaardere rechtszaken bij sociaal advocaten, die deels door een eigen bijdrage van de cliënt, maar grotendeels door de overheid werden bekostigd. Door liberalisering is tweedeling ontstaan in de rechtsbijstand en is de kwaliteit van de sociale advocatuur gemiddeld gedaald.

In 1994 werd het systeem van gefinancierde rechtsbijstand veranderd, door invoering van de Wet op de rechtsbijstand (WRB). Ten

³⁶ Het Financieele Dagblad, 10 mei 2001.

De uitverkoop van publieke diensten

eerste werden de eigen bijdragen fors verhoogd: mensen met lagere inkomens moesten zelf veel meer gaan betalen voor gefinancierde rechtsbijstand. Ten tweede ging de Raad voor de Rechtsbijstand veel strenger controleren op de zogeheten ‘toevoeging’ – de toewijzing van een sociaal advocaat – met als gevolg dat het veel moeilijker werd om een sociaal advocaat toegewezen te krijgen. Rechtszaken met een belang van minder dan 180 euro werden sowieso al uitgesloten. In zaken rond bijvoorbeeld verblijfsvergunningen, huurverhogingen, huursubsidies en schuldsaneringen geeft de Raad vaak helemaal geen rechtsbijstand meer.

Het doel van de WRB was bezuinigen, door het indammen van de sterk stijgende kosten van de gefinancierde rechtsbijstand, waar volgens de overheid onnodig vaak gebruik van werd gemaakt. Professor Blankenburg, hoogleraar rechtssociologie aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, denkt daar heel anders over: ‘Er werd geen misbruik gemaakt van de gefinancierde rechtshulp. Dat idee zat misschien in de hoofden van economen, maar leefde allerm minst bij mensen die de rechtspraktijk kennen.’³⁷ Dit idee leeft ook bij de regering-Balkenende, die het ontmoedigingsbeleid om een gerechtelijke procedure te starten voortzet, door de griffierechten met 15 procent te verhogen en rechtsbijstand in vreemdelingenzaken te beperken.

Sociale advocatuur onder druk

Feitelijk kwam de WRB neer op een liberalisering van de rechtsbijstand: een verre gaande overheveling van een overheidstaak (de gefinancierde rechtsbijstand) naar de vrije markt. De regering hoopte dat door de WRB meer mensen gebruik zouden gaan maken van de bestaande alternatieven. Zo zouden mensen die vanwege hun lage inkomen weliswaar recht hebben op een sociaal advocaat, maar voor wie de eigen bijdrage te hoog is, gebruik kunnen maken van de Stichtingen Rechtsbijstand (voorheen Bureaus voor Rechtshulp). Ook zouden zij gebruik kunnen maken van particuliere aanbieders, zoals rechtsbijstandverzekeraars, de vakbond, de Consumentenbond of de ANWB.

Daarbij komt dat sociaal advocaten te weinig betaald krijgen door de overheid, een probleem dat overigens al van vóór 1994 stamt. Hoe-

37 Het Financieele Dagblad, 10 mei 2001.

wel in 1999 de uurvergoeding voor sociaal advocaten omhoog ging van ongeveer 56 euro naar ongeveer 72 euro, schoten in dezelfde tijd de tarieven van commerciële advocaten omhoog tot 160 euro. Om de sociale advocatuur in stand te houden is volgens M. Guensberg, algemeen deken van de Orde van Advocaten, een uurvergoeding van 95 euro (210 gulden) nodig.³⁸ Het gevolg is dat steeds meer sociaal advocaten ook commerciële zaken gaan aannemen, waardoor minder tijd overblijft voor toevoegingszaken. Bovendien zijn vanwege de lage uurvergoeding sociale advocaten veelal niet in staat de noodzakelijke investeringen te doen in bijvoorbeeld boeken en computers. Ook kampt de sociale advocatuur met een fors teruglopende instroom van jonge advocaten, die massaal kiezen voor het ‘grote geld’ bij commerciële advocatenkantoren. Gevolg is dat de sociale advocatuur langzaam aan het verdwijnen is.

Tweedeling in de rechtsbijstand

In de rechtsbijstand is een tweedeling aan het ontstaan, waarbij goede rechtsbijstand alleen nog maar voor de rijken verkrijgbaar is. Afgeschrikt door de hoge kosten, zien veel mensen met lagere inkomens af van een procedure om hun recht te halen. De daling in het beroep op de sociale advocatuur is dan ook het grootst bij mensen die de hoogste eigen bijdrage moeten betalen.³⁹ Ook komen door de lagere inkomensgrenzen en de strengere controle door de Raad van de Rechtsbijstand veel minder mensen dan vóór 1994 in aanmerking voor een sociaal advocaat: dat aantal is gedaald van 80 procent naar minder dan 50 procent van de bevolking, terwijl de WRB uitging van een bereikpercentage van 62 procent.⁴⁰ Eén van de alternatieven voor gefinancierde rechtsbijstand is de rechtsbijstandsverzekering, maar de premies zijn voor veel mensen te duur. Bovendien dekken de rechtsbijstandsverzekeringen juist niet die zaken die in de sociale advocatuur een centrale rol spelen en waarbij rechtsbijstand verplicht is: asielrecht, strafrecht en familierecht (echtscheidingen etc.).

Ook de kwaliteit van de rechtsbijstand is voor mensen met lagere inkomens verslechterd. Voor gefinancierde rechtsbijstand moeten mensen steeds vaker aankloppen bij commerciële kantoren, waar juist

38 Het Financieele Dagblad, 10 mei 2001.

39 WODC-rapport Rechtsbijstand: Krimpde markten, september 1996.

40 Handelingen TK, 26.630, II, 7 januari 2001.

De uitverkoop van publieke diensten

de expertise ontbreekt voor zaken waarin de sociale advocatuur is gespecialiseerd. De kwaliteit van de gefinancierde rechtsbijstand gaat bovendien achteruit door het chronisch geldgebrek bij sociale advocatenkantoren, waardoor als gezegd de noodzakelijke investeringen achterwege blijven en toevoegingszaken meer en meer op het tweede plan komen. Dit terwijl de tegenpartij in dergelijke zaken, zoals de verhuurder, de werkgever of de overheid, meestal de financieel sterkere partij is. Door de WRB en de daaropvolgende liberalisering zijn de toegankelijkheid tot en de kwaliteit van de rechtsbijstand voor mensen met lagere inkomens drastisch verslechterd. Daarmee handelt de regering in strijd met de Grondwet, die stelt dat rechtsbijstand voor iedereen even toegankelijk moet zijn (artikel 18, lid 2).

5. Liberalisering van het afval

Valsheid in geschrifte.

Oordeel Kernteam zware milieucriminaliteit Rotterdam over Service Centrum Grondreiniging.⁴¹

Het ophalen en verwerken van afval, dat tot voor kort een overheids-taak bij uitstek was, wordt steeds meer overgelaten aan de vrije markt. Vanaf het moment dat de Wet milieubeheer in 1993 van kracht werd, is deze talloze malen zodanig gewijzigd dat de afvalsector stukje bij beetje werd geliberaliseerd. In 1996 kwam dit proces in een stroomversnelling, doordat de regering de conclusies overnam van de commissie Epema, die voor meer marktwerking in de afvalsector pleitte, onder andere door het openstellen van de provinciegrenzen voor afvalverwerking.⁴² Ook de regering-Balkenende wil op dit gebied op afstand blijven en meer ruimte geven aan het bedrijfsleven. Dit betekende een grote stap terug voor het Nederlandse milieu- en afvalbeleid.

5.1 De Wet milieubeheer

41 Het NRC Handelsblad, 28 maart 2001.

42 Elsevier, 5 juni 1999. De commissie Epema was de door het ministerie van VROM ingestelde Commissie Toekomstige Organisatie Afvalverwijdering.

De uitverkoop van publieke diensten

Met name de volgende wijzingen in de Wet milieubeheer hebben aan de liberalisering van de afvalsector bijgedragen:

Openstelling provinciegrenzen

Tot voor kort mocht afval alleen worden verwerkt in de provincie waar het werd geproduceerd. Sinds januari 2000 zijn de provinciegrenzen echter opengesteld voor vervoer en verwerking van bijna elk afval, sinds mei 2002 ook voor die afvalstoffen die gestort moeten worden (de zogenaamde niet-brandbare afvalstoffen).

Verzelfstandiging en uitbesteding

Steeds meer overheidsdiensten met betrekking tot afval worden afgestoten en aan de vrije markt overgelaten. Dit proces, dat zich geleidelijk en sluipenderwijs heeft voltrokken, speelde zich vooral af op gemeentelijk niveau. Zo staat in de Wet milieubeheer dat gemeenten voor de inzameling van huishoudelijk en gevaarlijk afval een zorgplicht hebben. Dit betekent dat gemeenten hun afvaldiensten mogen verzelfstandigen of uitbesteden aan particuliere bedrijven, zolang deze garanderen dat het werk binnen bepaalde normen wordt gedaan. In april 2001 had al de helft van de gemeenten zijn afvalinzameling ofwel verzelfstandigd, ofwel uitbesteed.⁴³ De liberalisering van het afval betreft ook de verwerking. Zo heeft het Hoogheemraadschap Delfland in juni 2000 de zuivering van afvalwater, tot dan toe een overheidstaak, uitbesteed aan een particulier bedrijf. In maart 1999 hebben de gemeenten Tilburg en Bergen op Zoom hun vuilstortplaatsen verkocht aan het Brabants-Limburgse energieconcern PNEM/Mega (thans Essent).

Openstelling landsgrenzen

Vroeger moest het afval dat in Nederland werd geproduceerd, ook in Nederland worden verwerkt. Met het inwerkingtreden van het Europees Verdrag Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) in februari 1993 geldt dit echter niet meer voor afval dat wordt hergebruikt, bijvoorbeeld in de bouw of de energieopwekking. Voor dergelijk afval, dat

43 AOO-rapport Afvalmarkt: Overheidsondernemingen en ontwikkelingen, september 2001, 7.

44 Omdat sommige lidstaten van de EU zich hier niet aan hielden, heeft het Europees Hof in 1998 deze openstelling van de landsgrenzen afgedwongen.

bijna driekwart van de afvalstroom omvat, zijn de landsgrenzen binnen de Europese Unie opengesteld.⁴⁴ Niet-herbruikbaar afval moet nog wel binnen de eigen landsgrenzen worden verbrand of gestort, al is de verwachting dat over enkele jaren ook voor deze categorie de landsgrenzen zullen worden geopend.

Internationalisering en schaalvergroting

Omdat bedrijven in toenemende mate op een Europese afvalmarkt moeten concurreren, zijn internationale overnames aan de orde van de dag. Zo gingen lokale Nederlandse bedrijfjes op in Sita, dochter van de Franse Suez-groep, en heeft Afvalverwerking Rijnmond twee Belgische bedrijven overgenomen, waardoor dit bedrijf tot de top van de Europese afvalsector behoort.⁴⁵ Een belangrijke trend in deze internationale overnamegolf is de zogenaamde verticale integratie, waarbij bedrijven proberen hun activiteiten uit te breiden tot de hele keten van afvalverwerking, van ophalen tot storten, verbranden en hergebruik.

5.2 Een stap terug voor het milieu- en afvalbeleid

Het is niet voor niets dat ‘afval’ tot voor kort een exclusieve taak van de overheid was. Een goede inzameling en verwerking van afval is in ieders belang, zeker ook vanwege het milieu. Dit algemene belang staat vaak op gespannen voet met het winststreven van particuliere bedrijven. Waar de overheid streeft naar minder afval, daar hebben afvalbedrijven juist baat bij meer afval. Daartegenover staat dat hoe milieuvriendelijker een methode van afvalverwerking is, hoe hoger de kosten meestal zijn. Terwijl particuliere bedrijven de kosten het liefst zo laag mogelijk houden. Het gaat hier bovendien om niet geringe bedragen: de kosten voor afvalverwerking zijn gestegen van ruim 0,9 miljard euro in 1986 tot zo’n 4,6 miljard euro in 2000.⁴⁶ Het moge duidelijk zijn dat hier een enorm spanningsveld bestaat tussen ‘milieu’ enerzijds en ‘economie’ anderzijds. De liberalisering van de afvalsector heeft dan ook een aantal zeer nadelige gevolgen voor het relatief vooruitstrevende milieu- en afvalbeleid in Nederland:

Gevolgen openstelling provinciegrenzen

45 Het Financieele Dagblad, 28 februari 2001.

46 Bron CBS. Vermoed wordt dat de omzet in 2001 ongeveer \approx 5 mrd. bedroeg.

De uitverkoop van publieke diensten

Nederland beschikt over elf provinciale afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) die nu moeten concurreren met afvalverbranders in andere provincies, met name elektriciteitscentrales en fabrieken. AVI's stoten veel minder schadelijke stoffen uit dan andere verbranders, maar zijn tevens duurder. Het gevolg is dat de AVI's grote moeite hebben om te concurreren met andere afvalverbranders, zoals de Maastrichtse cementfabriek ENCI. Uit een vergelijking van emissiegegevens over 1999 blijkt dat de uitstoot van ENCI die van alle elf AVI's evenaart!⁴⁷ De investeringen van de overheid in de dure AVI's blijken op deze manier weggegooid geld.

Gevolgen verzelfstandiging en uitbesteding overheidstaken

Overheidsdiensten voor afval, met name gemeentelijke vuilophaaldiensten, komen steeds meer in handen van internationale ondernemingen. Van zulke multinationals, die veelal vanuit andere landen worden bestuurd, kan niet worden verwacht dat zij even betrokken zijn bij een schone leefomgeving in Nederland als gemeentelijke diensten of zelfs lokale Nederlandse ondernemingen. Zodra een overheidstaak voor afvalverwerking of -inzameling is verzelfstandigd of uitbesteed aan een particulier bedrijf, onttrekt ze zich bovendien aan democratische controle door parlement, provinciale staten of gemeenteraad. Dit is vragen om moeilijkheden, gezien de enorme financiële belangen en de nog grotere milieurisico's die met de 'afvalbusiness' zijn gemoeid. Verzelfstandiging of uitbesteding is hier zoiets als de kat op het spek binden: het maakt het makkelijker en dus verleidelijker voor bestuurders om de hand te lichten met milieuregels als daar veel geld mee kan worden verdiend.

Gebrek controle SCG

Tot welke misstanden dit kan leiden, wordt duidelijk door het schandaal rond het Service Centrum Grondreiniging (SCG), dat in januari 1989 werd opgericht door het ministerie van VROM, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse gemeenten, met als doel de know-how rond grondsanering centraal te organiseren. Al snel na de oprichting werd het SCG verzelfstandigd en opgedeeld in drie NV's. Het SCG moest zich gaan gedragen als een onderneming op een vrije markt,

47 NRC Handelsblad, 5 februari 2002.

Liberalisering van het afval

met als gevolg dat het bedrijf niet langer door de overheid werd gecontroleerd. Het vreemde is dat de verklaringen die het SCG uitgaf, wel rechtsgeldigheid bezaten: de zogenaamde grondverklaringen, waarin wordt aangegeven of verontreinigde grond wel of niet gereinigd kan worden.

Met deze verklaringen was een groot financieel belang gemoeid, omdat de overheid een forse premie geeft aan afvalbedrijven die ernstig verontreinigde grond naar een stortplaats brengen in plaats van deze te laten reinigen. Bedrijven die van het SCG de juiste grondverklaring kregen, hoefden geen stortbelasting te betalen (dertig gulden per ton). Een afvalpartij is al gauw zo'n 25.000 ton, zodat het voordeel kon oplopen tot driekwart miljoen gulden per partij. Dit was zo lucratief dat vanaf 1995 tientallen recyclebedrijven het SCG wisten te verleiden tot het afgeven van grondverklaringen voor afval dat niet op grond leek. In maart 2001 besloot het OM vijf (ex-)medewerkers van het SCG alsmede het SCG zelf te vervolgen. De politie vermoedt dat er steekpenningen zijn aangenomen.⁴⁸ Geschrokken door het schandaal, besloot de minister van VROM in 2000 het SCG opnieuw onder zijn toezicht te plaatsen.

Gevolgen openstelling landsgrenzen

Afgezien van afvalverbranders, moeten alle afvalverwerkers in Europa met elkaar concurreren op een gezamenlijke markt. De hoogwaardige, relatief milieuvriendelijke verwerkingsbedrijven in Nederland hebben daarin echter een groot nadeel: zij kunnen moeilijk concurreren met de goedkopere, maar milieuonvriendelijkere bedrijven in de rest van Europa, met name in Duitsland. De door Europa gehanteerde definitie van hergebruik van afval is bovendien zo vaag, dat zij vaak ook verbranding van Nederlands afval in het buitenland toestaat.⁴⁹ Zo ziet de Europese Commissie het als nuttig hergebruik wanneer afval verbrand wordt in installaties die niet primair bedoeld zijn voor eindverwijdering van afval, zoals cementovens en energiecentrales. Helaas zijn deze alternatieve verbranders, als gezegd, niet alleen goedkoper, maar ook minder schoon dan de hoogwaardige AVI's in Nederland. De openstelling van de landsgrenzen voor herbruikbaar afval betekent voor de Nederlandse verbrandingsinstallaties een concurrentienadeel, dat in 2001 leidde tot een strop van 91 miljoen euro.⁵⁰

In tegenstelling tot de rest van Europa, heeft Nederland een relatief

48 NRC Handelsblad, 28 maart 2001.

49 de Volkskrant, 11 december 2001.

50 Het Financieele Dagblad, 9 april 2001.

De uitverkoop van publieke diensten

hoge stortbelasting (75 miljoen euro per ton in 2002), die in 1996 door toenmalig minister Pronk is ingesteld om het storten van afval te ontmoedigen. Omdat andere EU-lidstaten zoals Duitsland geen stortbelasting kennen, heeft dit tot gevolg dat steeds meer Nederlands afval in het buitenland wordt gestort. Zo ging in 2001 322 duizend ton afval de grens over, illegale afvalstromen niet inbegrepen. In de eerste helft van 2002 is zelfs al meer afval naar Duitsland, gebracht dan in geheel 2001: er wordt met 890 duizend ton rekening gehouden.⁵¹ In Nederland wordt het afval vaak gesorteerd, milieuvriendelijk verwerkt en in de bouw hergebruikt. In de rest van Europa gebeurt dit veel minder vaak. Bovendien is het veelal niet controleerbaar wat er met Nederlands afval in het buitenland gebeurt, mede omdat strikte controle op afvaltransport en handhaving aan de grens geen hoge prioriteit heeft.

Diftar

De invoering van 'diftar' (gedifferentieerde tarifiering) betekent dat marktwerking wordt geïntroduceerd op het niveau van de individuele burger. Diftar betekent dat burgers betalen naar hoeveelheid of gewicht van het aangeboden huishoudelijk afval, onder het motto: 'De vervuiler betaalt.' Daarmee worden echter de verkeerden aangepakt: burgers produceren geen afval, ze houden het over. Het zijn de producenten die afval produceren. Bovendien wordt met diftar het solidariteitsbeginsel losgelaten: hogere en lagere inkomens worden over één kam geschoren. Diftar is bovendien oneerlijk: gehandicapten en grote gezinnen houden meer afval over, voor hen is diftar een stuk duurder. En omdat mensen minder vaak afval zullen weggooien (dat is immers goedkoper), zal afval langer bewaard worden, wat nadelige gevolgen kan hebben voor de volksgezondheid. Ten slotte zullen mensen proberen om afval kosteloos kwijt te raken, wat leidt tot meer zwerfafval.

51 Het Financieele Dagblad,
26 augustus 2002.

6. Liberalisering van de kabel

Wij hebben er met z'n allen voor betaald toen de kabel werd aangelegd. Nu de zaak in de uitverkoop is gedaan, mogen we hem zelf terug huren. En over de inhoud hebben we dan nog niets te zeggen.

O. Blitz, die ten strijde trok tegen de monopoliepositie van UPC in Rotterdam.⁵²

Waar zijn ze gebleven, die 'centrale antenne installaties' (cai's)? Om van de televisie te kunnen genieten, wat vanaf de jaren '50 voor steeds meer mensen een bereikbaar ideaal werd, waren antennes nodig voor het opvangen van etherfrequenties. Maar om nu elk televisiekijkend gezin te voorzien van een antenne op het dak, dat zou niet alleen 'horizonvervuilend' zijn, maar bovenal behoorlijk prijzig. In plaats daarvan besloten straten en buurten gezamenlijke antennes te installeren, die via kabels het tv-signaal bij de mensen thuisbrachten. Zo zijn de cai's ontstaan: publieksvoorzieningen die, naarmate zij steeds meer huishoudens gingen omvatten, vrijwel allemaal in handen kwamen van gemeentelijke overheden. Uiteindelijk werden bijna alle Nederlanders via de kabel met elkaar verbonden. En dat maakte de kabel steeds aantrekkelijker voor commerciële bedrijven, vooral toen tijdens de 'digitale revolutie' bleek dat de kabel niet alleen geschikt is voor het doorgeven van tv-signalen, maar ook voor andere toepassingen: betaaltelevisie, telefonie en internet. Telecombedrijven bleken bereid

⁵² Algemeen Dagblad, 14 december 2000.

De uitverkoop van publieke diensten

steeds grotere bedragen te betalen voor de gemeentelijke kabelbedrijven en gemeenten vonden het vanaf 1992 steeds aantrekkelijker om ze te verkopen.

In de nota Visie op versnellen in 1995 verklaarde het ministerie van Economische Zaken dat de gemeentelijke kabelbedrijven zo snel mogelijk geprivatiseerd en aan zo weinig mogelijk regels onderworpen moesten worden: de kabeltarieven moesten volledig vrij zijn en kabelbedrijven werden slechts verplicht een basispakket van tv-zenders aan te bieden. In 1996 werd deze nota het uitgangspunt van kabinetsbeleid. De verwachting daarbij was dat liberalisering tot verhoging van het aanbod op de kabel en tot verlaging van de kabeltarieven zou leiden, vanwege de toename van de concurrentie tussen kabelbedrijven onderling én met alternatieve infrastructuren, zoals satellietshotels en ADSL.⁵³ Chaos op de kabel was het gevolg: monopolisering leidde tot hogere tarieven en slechtere service. Dit wordt ook erkend door de regering-Balkenende, die in een Kabelwetsvoorstel de toegang wil verbeteren en de controle door toezichthouder Opta wil vergroten.

Betaald door de burger, verkocht aan de hoogste bidder

Hoewel burgers zelf hebben betaald voor de opbouw van kabelnetwerken, zien zij vaak niets terug van de lucratieve verkoop van deze nutsfuncties. Toen Amsterdam in 1995 haar kabelnet verkocht aan A2000 leverde dat ongeveer 315 miljoen euro op, welk bedrag door de gemeente werd gebruikt voor de bouw van IJburg. In Leeuwarden werd de opbrengst van de kabelverkoop vooral gebruikt voor de aanleg van infrastructuur en bedrijventerreinen: 'Het zijn geen leuke dingen voor de mensen,' erkende een woordvoerder van de gemeente.⁵⁴ Soms schoten burgers er bij de verkoop van de kabel zelfs financieel bij in. Een voorbeeld is het kabelnet van Rotterdam, dat in 1993 door de gemeente werd verkocht aan Eneco. Vanaf dat moment werd het standaardpakket van 24 tv-zenders 39 procent duurder. Begin 2000 verkocht Eneco het Rotterdamse kabelnet voor ruim 1 miljard euro aan UPC. Eneco gebruikte de opbrengst als startkapitaal om te ondernemen in de energiemarkt.⁵⁵ Vervolgens dicteerde UPC de voorwaarden waaronder de Rotterdammers hun eigen kabelnet mochten gebruiken.

53 FEM/De Week, 4 maart 2000.

54 Het Financieel Dagblad, 18 februari 2000.

55 Het Financieel Dagblad, 24 februari 2000.

6.1 Monopolievorming

De kabelnetten, die aanvankelijk in handen waren van de gemeenten, zijn in de privatisering golf na 1996 vrijwel allemaal verkocht. Daarbij is in feite een overheidsmonopolie omgezet in een privaat monopolie. Daarmee werd de privatisering van de kabel een schoolvoorbeeld van mislukte marktwerking. Het was voor kleine kabelbedrijven steeds aantrekkelijker geworden om zichzelf te verkopen aan grote bedrijven, die bereid waren daarvoor steeds meer te betalen. Was de prijs per aansluiting in 1993 nog zo'n 363 euro, in 1995 was dat al zo'n 658 euro, in 1999 zo'n 1.044 euro en in 2000 zo'n 1.850 euro. De kabel zou grote mogelijkheden bieden voor interactieve toepassingen, maar dit vereiste enorme investeringen die kleine bedrijven niet konden doen. De kleintjes zijn de afgelopen tien jaar dan ook massaal opgekocht. Zo telde Nederland in 1993 nog ruim 250 kabelbedrijven (waaronder veel cai's); in januari 2000 waren dat er nog maar 38. De drie grootste kabelbedrijven (UPC, Essent en Casema) hebben gezamenlijk ruim 90 procent van de markt in handen.⁵⁶

Naar één kabelexploitant?

Met een marktaandeel van ruim 36,4 procent is UPC veruit de grootste.⁵⁷ Het einde van deze tendens is nog niet in zicht: begin augustus 2002 kondigde de Amerikaanse investeringsmaatschappij Liberty Media aan Casema voor 750 miljoen euro te kopen van France Télécom. Liberty Media, dat al eigenaar is van UPC, krijgt zo via Casema 57 procent van de Nederlandse kabelmarkt in handen. De vraag is wanneer ook Essent door dit monopolie wordt overgenomen. Casema-directeur Henk de Goede erkent: 'Of we nou eerst met Essent waren samengegaan, of worden overgenomen door Liberty, dat maakt niet uit. Het uiteindelijke doel blijft dat er één kabelexploitant overblijft.'⁵⁸

Ook de manier waarop in 1996 de kabelsector is geliberaliseerd heeft monopolievorming in de hand gewerkt. Door de markt aan zo weinig mogelijk regels te onderwerpen, stond het kabinet het toe dat kabelbedrijven zelf beslissen wie welke diensten over hun kabel aanbieden, zolang tenminste wordt voldaan aan het verplichte basispakket. Vol-

56 Het Financieele Dagblad, 4 februari 2000 en 14 augustus 2000.

Vgl. Tribune, april 2000.

57 Mediaconcentratie in Beeld, rapport van het Commissariaat voor de media, 21 maart 2002.

58 Het Financieele Dagblad, 2 augustus 2002.

De uitverkoop van publieke diensten

gens het toenmalige kabinet zou dit niet leiden tot onaanvaardbare monopolies, omdat de kabel concurrentie zou krijgen van alternatieve infrastructuren, met name satellietshotels.⁵⁹ De ontwikkeling van deze alternatieven bleef echter uit, met als gevolg dat in Nederland elk kabelbedrijf monopolist is geworden in de eigen regio. Consumenten kunnen hun kabelbedrijf niet kiezen: ze zitten opgescheept met de lokale aanbieder.

Concurrentie op de kabel?

Kabelbedrijven konden vanaf 1996 hun eigen tv-zenders en internetproviders voorrang geven en andere aanbieders weren. Zo weigerde UPC begin 2000 het tv-signaal van Canal+ door te geven. In 2000 gaf UPC aan voor bijna 3 miljard euro. SBS (onder meer SBS6 en Net5) te willen kopen. Zo zou UPC haar eigen tv-programma's kunnen ontwikkelen en haar monopoliepositie op de kabel als aanbieder van tv-programma's kunnen versterken.⁶⁰ Omdat de aandelenkoers van UPC met 70 procent instortte werd de aankoop van SBS afgelast. Niettemin werd in de Kabelnota van april 2000 besloten dat kabelbedrijven voortaan hun kabel moeten openstellen voor andere tv-zenders.

Het kabinet ging echter niet zo ver dat kabelbedrijven ook alternatieve internetaanbieders op hun kabel moesten toelaten; in dit opzicht bleef de monopoliepositie van kabelbedrijven gehandhaafd. Zo biedt UPC alleen internetprovider Chello aan, Casema alleen Wannadoo en Essent alleen At Home. Volgens de regering zou de kabel concurrentie moeten ondervinden van de ouderwetse telefoonkoperdraad, die via nieuwe technologie (ADSL) ook voor supersnel internetgebruik geschikt zou zijn. Vooral nog is dat toekomstmuziek: ADSL bevindt zich nog in de experimentele fase. Het is ook niet breedbandig en daarom niet geschikt voor zogenaamd 'upstream-gebruik'. Bovendien moet de consument die van kabel overschakelt op ADSL een andere modem kopen, wat de barrière om van infrastructuur te wisselen tamelijk groot maakt.⁶¹ In september 2002 zijn kabelbedrijven eindelijk zelf bereid gevonden hun kabels open te stellen voor concurrenten. Maar deze hebben inmiddels veel geïnvesteerd in ADSL, zodat hun interesse is geluwd.

59 NRC Handelsblad, 13 juli 1999.

60 Het Financieele Dagblad, 11 maart 2000.

61 NRC Handelsblad, 29 mei 2000.

6.2 Hoge tarieven en slechte service

Omdat kabelbedrijven regionale monopolisten zijn, kunnen zij de prijzen verhogen zonder door een concurrent te worden afgestraft. De liberalisering van de kabelsector heeft dan ook niet geleid tot prijsdaling. Integendeel: de afgelopen jaren zijn de kabeltarieven sterk gestegen. Nadat UPC de kabel had overgenomen schoot in 2000 het maandtarief in Rotterdam omhoog van ongeveer 6,8 euro naar ongeveer 9,6 euro en in Amsterdam van ongeveer 6,5 euro naar 11 euro.⁶² Ook de internetaansluitingen per kabel zijn fors duurder geworden: begin 2002 kwamen MxStream (KPN), Chello (UPC) en Wannadoo (Casema) met forse prijsstijgingen.⁶³ Toezichthouder Opta staat prijsverhoging toe en KPN werd er zelfs toe gedwongen.

Volgens eigen zeggen moesten de kabelbedrijven hun tarieven verhogen om de gigantische kosten terug te verdienen die zij moesten maken om hun kabelnetten uit te breiden en te moderniseren. Zo heeft UPC, als gezegd, ruim 1 miljard euro betaald voor de kabels in Rotterdam, Dordrecht en omgeving. De financiering van die overnames en investeringen was geen probleem, omdat beleggers in de 'nieuwe economie' toentertijd stonden te dringen. Om de aandeelhouders de gouden bergen te kunnen geven die zij verwachtten, moest jaarlijks minstens 11 euro winst per aansluiting worden gemaakt. En daarvoor moest, zoals zelfs staatssecretaris Van der Ploeg het onparlementair uitdrukte, 'de decoder door de strot geduwd worden'.⁶⁴

Casinokapitalisme in de telecom

De dure investeringen en de desinteresse van de consument komen de kabelbedrijven duur te staan, zeker nu de aandelenmarkt voor de ICT-branche is ingestort. Een sprekend voorbeeld is de in 1999 opgerichte glasvezelkabelaar KPNQwest, dat alleen nog verlies had gemaakt, maar banken en aandeelhouders tevreden wist te houden met boekhoudkundige trucs.⁶⁵ Totdat vanaf april 2002 de verliezen niet meer te verdoezelen waren en de aandelenkoers ineens stortte, van 93 euro per aandeel naar 0,41 euro, waarna het bedrijf in mei 2002 failliet ging. Ook UPC balanceert nu op het randje van faillissement. Het UPC-aan-

62 FEM/De Week, 4 maart 2000.

63 Het Parool, 18 april 2002.

64 Het Financieele Dagblad, 4 februari 2000.

65 Eind 2001 bijvoorbeeld verhuurde KPNQwest een kabellijn tussen Stockholm en Helsinki aan de Finse kabelaar Sonera, die op zijn beurt dezelfde lijn weer aan KPNQwest verhuurde. Door deze transactie op te voeren als omzet, werden de omzetcijfers kunstmatig verhoogd en de beleggers om de tuin geleid, FEM/DeWeek, 1 juni 2002

De uitverkoop van publieke diensten

deel kelderde van 80 euro begin 2000 naar zo'n 6 euro in juni 2001. Op 15 april 2002 was een aandeel in UPC nog slechts 0,11 euro waard.

Door hun monopoliepositie kunnen kabelbedrijven ongestraft slechte service bieden. Dit geldt met name voor UPC, dat een schandalige service koppelt aan arrogante onverschilligheid tegenover haar klanten. De klachten betreffen alle onderdelen van UPC, van kabel tot telefonie (Priority) en internet (Chello). Voorzitter H. Ronhaar van de overkoepelende ledenorganisatie Coax: 'Het lukt UPC maar niet beloftes waar te maken. Het product is, mits alles werkt, heel aantrekkelijk. Er gaat alleen te vaak, te veel mis.'⁶⁶ In 2000 ontvingen alleen al de Nederlandse call-centra van UPC 300.000 klachtentelefoontjes per maand. Met de meeste klachten werd niets gedaan. Ook bij de Consumentenbond 'regende het klachten' uit het hele land over de laksheid van UPC. Volgens de Consumentenbond vloeide de klachtenstroom voort uit de 'arrogante houding van UPC als monopolist op de kabel'.⁶⁷

Kabelchaos

Kabels moeten in de grond worden aangelegd, wat een enorme chaos met zich meebrengt als dit gebeurt op initiatief van particuliere ondernemingen. Zo leert in ieder geval de situatie in Amsterdam, waar maar liefst 18 bedrijven actief waren met het leggen van telecomkabels.⁶⁸ In die stad was het ruimtegebrek in november 2000 al zo groot dat de gemeente een experiment deed met het trekken van telecomkabels door rioolbuizen. Beheerders van waterleidingen en elektriciteitskabels klaagden steen en been over de opmars van de telecombedrijven, die hun kabels bovenop het water-, gas- en elektriciteitsnet legden, zodat deze steeds moeilijker bereikbaar zijn. Opvallend is dat telecombedrijven veelal lege buizen neerleggen, de zogeheten HDPE-buizen. Dit zijn dikwandige beschermingsbuizen, die nog geen glasvezelkabels bevatten, maar alvast worden neergelegd met het oog op de verwachte groei van internet- en datacommunicatie.⁶⁹

66 Trouw, 7 augustus 2000.

67 de Volkskrant, 11 maart en 11 november 2000.

68 Het Parool, 24 november 2000.

69 NRC Handelsblad, 30 november 2000.

7. Slotbeschouwing: argumenten en belangen

Mede door de slechte ervaringen met bijvoorbeeld de energie en het openbaar vervoer – waaraan in deze serie eerder aandacht werd besteed – groeide de afgelopen jaren ook meer in het algemeen de twijfel over het nut van liberalisering. In 2000 verscheen het rapport ‘Het borgen van publiek belang’. Hierin wees de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid op het gebrek aan aandacht voor de sociale belangen van allerlei publieke voorzieningen. Eerder verschenen rapporten van de Algemene Rekenkamer, waarin werd gewezen op tekortkomingen in de besluitvorming en de uitvoering. Liberalisering van publieke diensten moest meer ruimte geven voor vrij ondernemerschap en leiden tot meer keuzevrijheid voor de consument. Concurrentie zou leiden tot lagere prijzen, betere service en grotere efficiëntie. De politiek van liberalisering was deels een reactie op de gebrekkige dienstverlening van overheden en overheidsbedrijven en deels geïnspireerd door de wens om te bezuinigen op de overheidsuitgaven. De ervaringen met de liberalisering van publieke diensten zijn echter slecht.

De uitverkoop van publieke diensten

Korte geschiedenis

De politiek van liberalisering begon halverwege de jaren '80 met de privatiseringen van DSM en de Postbank. De privatisering van chemiebedrijf DSM leverde geen noemenswaardige problemen op. Belangrijke reden hiervoor is dat het bedrijf niet produceert voor een consumentenmarkt, maar voor een producentenmarkt. De privatisering van de Postbank luidde een golf van concentraties in. In 1989 fuseerde de Postbank met de Middenstandsbank en in 1991 met het verzekeringsbedrijf Nationale Nederlanden. Zij vormden vervolgens de ING-Groep. In navolging van de Postbank werden een reeks lokale spaarbanken geprivatiseerd, die samengingen in de VSB. Dit bedrijf fuseerde op zijn beurt met het verzekeringsbedrijf AMEV en ging later op in Fortis. Als gevolg van deze fusies klonterde het bankwezen in tien jaar tijd samen tot een klein aantal concerns, die de markt zo domineerden dat er van concurrentie weinig sprake meer was. Het aantal kantoren is sindsdien drastisch verminderd. Kleine spaarders, waarop de winstmarge relatief laag is, worden door deze concerns eerder gezien als een kostenpost dan als een klant.

In 1989 werd de eerste stap gezet naar verzelfstandiging van de PTT, vanaf 1991 Koninklijke PTT Nederland (KPN). In 1998 vond daadwerkelijke privatisering plaats, waarbij het bedrijf werd opgesplitst in de onderdelen telefonie (KPN telecom) en postbezorging (door een fusie onderdeel van de TNT-Postgroep). De liberalisering van de telecomsector werd in de eerste jaren als een succes bezongen. Prijzen daalden en veel nieuwe producten verschenen op de markt. Op dit 'succes' is echter veel af te dingen. Het gebruik van telefoonlijnen groeide explosief door de opkomst van mobiele telefonie en internet. In een wedloop om marktaandeel werd veel geïnvesteerd in nieuwe toepassingen en in overnames, met behulp van gemakkelijk verkregen risicodragend kapitaal en leningen van banken. Gevolg is dat KPN zichzelf nu heeft opgezadeld met torenhoge schulden. Dochter KPN-Quest west – dat op grote schaal glasvezelkabels aanlegde – ging, zo bleek, zelfs failliet.

De zegeningen voor de consument vielen tegen. De tarieven op vaste lijnen zijn gedaald, met name voor bellen naar het buitenland. Maar

bellen van een vaste naar een mobiele telefoon is opvallend duur, evenals mobiel bellen in het buitenland. Enkele tariefverlagingen zijn te danken aan toezichthouder Opta. Anderzijds eiste Opta enkele malen een tariefsverhoging van KPN, om concurrenten een kans te bieden hun marktaandeel te vergroten. De consument kan tegenwoordig wel winkelen, maar heeft daarbij vaak te maken met een ondoorzichtig tariefsysteem en hoge aanschafkosten. De PTT hield, mede door haar monopoliepositie, een belangrijk deel van het postverkeer in handen. In ruil daarvoor werden consumenten wel geconfronteerd met een forse daling van het aantal postkantoren.

Een opmerkelijke stap in de politiek van liberalisering was de verzelfstandiging van het loodswezen in 1988. Deze dienst leent zich bij uitstek niet voor concurrerend ondernemerschap of keuzevrijheid voor consumenten en de tarieven gingen dan ook fors omhoog. Onder de paarse kabinetten werden pogingen ondernomen om alsnog concurrentie mogelijk te maken. Toenmalig minister Netelenbos wilde lage tarieven voor de haven van Rotterdam, met het oog op de concurrentie met havens in andere landen. Dit voornemen is vooralsnog niet uitgevoerd.

Een belangrijk wapenfeit van de liberalisering tijdens het derde kabinet Lubbers (CDA en PvdA) was de verzelfstandiging van de woningbouwcorporaties, die tevens leidde tot privatisering van de gemeentelijke woningcorporaties. Deze corporaties hebben geen winstdoel en zijn verplicht zorg te dragen voor de sociale woningbouw. De operatie ging gepaard met jarenlange forse huurverhogingen. Om hun eigen vermogen te vergroten verkochten de corporaties ook huurwoningen. Sinds enige jaren vinden fusies plaats om de marktmacht te vergroten. Verscheidene corporaties gedragen zich steeds meer als een bedrijf met een winstdoel, ten koste van hun sociale doelstelling. De invloed van de leden werd teruggedrongen door verenigingen om te zetten in stichtingen.

Een andere belangrijke stap is de privatisering van de arbeidsvoorziening in 1991. Dit liep uit op een mislukking en werd in 1998 teruggedraaid. Ook werden de eerste commerciële instellingen voor de thuiszorg toegelaten. Bovendien werden de eerste privé-klinieken erkend, voor operaties die buiten het ziekenfonds vallen. In 1993 werd

De uitverkoop van publieke diensten

het Rijkscomputercentrum (RCC) verzelfstandigd en kreeg het de naam Roccade. In 1999 werd Roccade geprivatiseerd en omgedoopt tot PinkRoccade. Dit bedrijf groeide snel door overnames, maar raakte in 2001 en 2002 in de problemen, door de overcapaciteit in de ICT-branche, de recessie en het kelderen van de aandelen.

In 1994 werd de politiek van liberalisering voortgezet in het eerste paarse kabinet (PvdA, VVD en D66), dat hiertoe een project voor Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) opstelde. Hierin werden tientallen onderwerpen bekeken op de mogelijkheden van liberalisering. Dit kabinet nam ook de eerste stappen voor de liberalisering van de energiesector en het openbaar vervoer. Eerdere rapporten in de serie 'De uitverkoop van...' lieten zien dat liberalisering in deze sectoren niet leidde tot de beloofde budgettaire, bestuurlijke, innovatieve en economische voordelen. De slechte ervaringen met de liberalisering van de politie, het taxivervoer, het notariaat, de rechtsbijstand, de afvalverwerking en de kabel kwamen in dit deel aan bod.

De politiek van liberalisering is vaak ingegeven door de wens van bezuiniging, maar heeft in veel gevallen ook deregulering tot doel. Ondernemers moet op deze manier meer vrijheid worden geboden. Voorbeelden zijn de verruiming van de winkeltijden, de afschaffing van de kampeerwet en het loslaten van de regels voor prijsbinding in de mededingingswet. Deze maatregelen bleken vooral voordelig voor grote ondernemers. De verruiming van de openingstijden in de winkeltijdenwet van 1995 kwam vooral het grootwinkelbedrijf ten goede. De afschaffing van de kampeerwet in 1996 maakte het verhuurders mogelijk de traditionele kampeers wagen te werken, ten behoeve van de inrichting van luxe vakantieparken. De mededingingswet van 1997 maakte meer concurrentie mogelijk, die in principe tot lagere prijzen zou moeten leiden, maar ook de marktmacht van het grootbedrijf versterkte.

Een interessant voorbeeld is het openbreken van de benzinemarkt, waar de verkooppunten grotendeels in handen zijn van enkele olieconcerns. Dit project sleept zich, door verzet van Shell en Esso, al jaren voort en lijkt uit te monden in een nieuwe veiling, waarbij de

oude eigenaren mee kunnen dingen en daardoor zelfs meer marktaandeel kunnen verwerven. Opvallend is in dit verband ook de liberalisering van de assurantiebemiddeling in 1999. Het betrof hier de afschaffing van de verplichte provisie van verzekeraars aan tussenpersonen en van het verbod om een deel van de provisie door te geven aan de klant. De grote verzekeraars boycotten agenten die overgingen op het goedkopere urentarief en namen op grote schaal bemiddelingskantoren over om hun greep op de verkoop van polissen te behouden. ‘De beoogde verlaging van de poliskosten komt daardoor niet tot stand.’

Argumenten

In het algemeen wordt van de liberalisering van publieke diensten meer concurrentie, lagere tarieven, betere service, meer vernieuwingen, betere besluitvorming en hogere efficiëntie verwacht. Deze vermeende voordelen van de vrije markt zijn echter niet vanzelfsprekend:

- Concurrentie leidt niet als vanzelf tot lagere prijzen. De concurrentiestrijd brengt extra kosten met zich mee en door fusies kunnen ondernemingen de markt verdelen. De NMa kan hier slechts in beperkte mate tegen optreden. Een marktaandeel van 40 procent wordt aanvaard, hoewel concurrentie dan nog amper mogelijk is.
- De prijs van goederen en diensten hangt niet direct samen met de kwaliteit. Met imagovorming en modeontwikkeling zijn verwachtingen te sturen. De prijs hangt ook af van de oplage, de vestigingsplaats en de mogelijkheid het aanbod laag te houden.
- Bij de service is van belang hoeveel men verwacht op een klant te verdienen. Een lucratieve klant wordt met veel egards behandeld, terwijl de wensen van minder koopkrachtige klanten kunnen worden genegeerd.
- Het tempo van vernieuwingen is vaak hoog in zaken met een hoge omloopsnelheid en relatief weinig investeringskosten. Vernieuwingen kunnen echter worden opgehouden als zij ten koste gaan van geïnvesteerd kapitaal in bestaande producten en productieprocessen. Ook moeten investeringen vlot renderen. Zo niet, dan blijven vernieuwingen vaak uit.

De uitverkoop van publieke diensten

- Het tempo van besluitvorming kan hoger zijn dan bij de overheid, omdat minder rekening hoeft te worden gehouden met andere belangen in de samenleving. Met het oog op de democratische controle is dit geen voordeel. Bij onzekere marktverwachtingen kan het tempo van besluitvorming juist heel laag zijn.
- Efficiëntie is vooral een kwestie van winst voor de eigenaren. Dit kan ten koste gaan van andere belangen, zoals milieu, service, voorkomen van arbeidsongeschiktheid, goede arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid.

Belangen

De ervaringen met liberalisering leren dat niet alleen argumenten tellen. Ook belangen spelen een belangrijke rol. Deze belangen doen zich op verschillende manieren gelden:

- Verzelfstandiging en privatisering van bedrijven gaan veelal gepaard met forse stijging van de salarissen van de directies en van de representatiekosten. Bovendien treedt vaak een golf van fusies op, die deze kostenposten nog verder kunnen doen oplopen.
- De directies krijgen een grotere zelfstandigheid in hun beleidsvoering. Aan deze macht wordt een zeker prestige ontleend. Ook hebben zij meer handelingsvrijheid en hoeven zij zich minder te bekommeren om andere belangen in de samenleving.
- Verzelfstandigde bedrijven doen graag aan sponsoring. Dit verhoogt het particuliere prestige en biedt mogelijkheden voor management en zakenrelaties om te netwerken.
- Een geprivatiseerd bedrijf biedt via de uitgifte van aandelen een nieuwe bron van inkomsten voor beleggers, financiële bemiddelaars en financiële analisten.
- De voorbereiding en uitvoering van verzelfstandiging en privatisering biedt lucratieve werkgelegenheid voor particuliere adviesbureaus.
- Politieke belangen spelen eveneens een rol. De overheid kan bezuinigen op de arbeidskosten omdat het personeel zijn ambtenarenstatus verliest. Ook kan de overheid door liberalisering de verantwoording

voor bezuinigingen of tariefsverhogingen van zich afschuiven.

Concurrentie en efficiëntie

Concurrentie zou bedrijven dwingen efficiënter te opereren. Dit wordt wel ‘de tucht van de markt’ genoemd. Efficiëntie wordt in dit verband zeer beperkt opgevat: het gaat hier om de winstgevendheid voor de eigenaren. Neveneffecten van het gevoerde beleid, zoals het publieke rendement van voorzieningen, tellen veel minder. De marktucht blijkt vooral een enghartige tucht. Door de politiek van liberalisering wordt de publieke sector steeds meer uit handen genomen van de politiek en komt de verantwoordelijkheid voor voorzieningen steeds meer in handen van niet-gekozen ondernemers, die veelal worden gedreven door financiële korte-termijnbelangen.

Consumenten kunnen belang hebben bij meer keuzevrijheid en het is goed daarin te voorzien. Door fusies en overnames in de publieke sector ontstaan vaak echter nieuwe monopolies en blijkt concurrentie veelal een farce. Dit beperkt de keuze. Ook hangt de keuzevrijheid af van de aard van de voorzieningen en van de koopkracht. De discussie over keuzevrijheid is tot op heden veelal gefixeerd geweest op de prijs. Onvoldoende rekening wordt gehouden met reëel bestaande wensen en noden.

Vernieuwing bij de overheid

De behoefte aan liberalisering komt deels voort uit frustraties over slecht functionerende overheidsbedrijven en -diensten. Nodig is daarom dat kritisch wordt gekeken naar de verantwoordelijkheden van de betrokken politici, topambtenaren en directies. De minister hoeft niet tot in detail verantwoordelijk te zijn voor alle handelingen, maar voor delegatie van verantwoordelijkheden is verzelfstandiging niet nodig. Belangrijker is dat er meer openheid van bestuur komt, bestuurders bij gebrekkig functioneren – zonder gouden handdrukken – eerder uit hun functie worden ontheven en de verantwoordingsplicht wordt aangescherpt. Als bestuurders van publieke diensten persoonlijk op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken zijn minder sturende regels vooraf noodzakelijk en kunnen de bijbehorende papieren controles en bureaucratie worden verminderd.

De uitverkoop van publieke diensten



De uitverkoop van publieke diensten is deel III van ‘De uitverkoop van...’, een serie van het Wetenschappelijk Bureau van de SP over *liberalisering in Nederland*. Eerder verschenen *De uitverkoop van de energie* en *De uitverkoop van het openbaar vervoer*.



Deze rapporten zijn te bestellen door overmaking van € 3,50 per deel, op giro 369611 t.n.v. SP bestellingen te Rotterdam, onder vermelding van: **Rapport Energie/ Rapport OV/Rapport publiek diensten**.

Voor meer informatie over publicaties en activiteiten van het Wetenschappelijk Bureau van de SP, zie: www.sp.nl/onderzoek. Hier kunt u genoemde rapporten ook downloaden.