

Privatisering in de elektriciteitssector

Een onderzoek naar de geschiktheid van het overheidsbeleid

Hayo Baarspul
Januari 2007

Keywords: privatisering, elektriciteit, neo-institutioneel kader, geschiktheid
Begeleiders: G.C. Geerdink en M.L. van Genugten

Inhoudsopgave

	Pagina
Inhoudsopgave	2
Samenvatting	3
Hoofdstuk 1	4
Inleiding	
1.1 Geschiedenis	
1.2 Welke casus en waarom?	
1.3 Onderzoeksvraag	
1.4 Methoden en verantwoording	
Hoofdstuk 2	7
Overheidsbeleid	
2.1 De energiesector	
2.2 Beleid	
<i>2.2.1 Beleid aangaande privatisering</i>	
<i>2.2.2 Beleid aangaande de elektriciteitssector</i>	
<i>2.2.3 Resumerend</i>	
Hoofdstuk 3	16
Academisch perspectief	
3.1 Het theoretisch kader	
3.2 Het Neo-institutionele kader	
<i>3.2.1 Property rights-theorie</i>	
<i>3.2.2 Transactiekostentheorie</i>	
<i>3.2.3 Agencytheorie</i>	
<i>3.2.4 Bureaucratietheorie</i>	
<i>3.2.5 Resumerend</i>	
3.3 De interventieparadox	
Hoofdstuk 4	26
Analyse	
4.1. Het neo-institutionele kader	
<i>4.1.1 Property rights-theorie</i>	
<i>4.1.2 Transactiekostentheorie</i>	
<i>4.1.3 Bureaucratietheorie</i>	
4.2 Interventieparadox	
Hoofdstuk 5	35
Conclusie	
5.1 De vraag en het antwoord	
5.2 Reflectie	
5.3 Implicaties voor het neo-institutionele kader	
5.4 Toekomst	
Literatuurlijst	41

Samenvatting

In de jaren tachtig werd het afstoten van overheidsactiviteiten aan private partijen gepresenteerd als dé oplossing om het gat dat de terugtrekkende overheid had achtergelaten, op te vullen. Nu, ruim twee decennia later, is dit beeld drastisch veranderd; vanuit verschillende kanten van de samenleving wordt geageerd tegen het beleid dat volgens sommigen haar uitwerking mist. Dit onderzoek probeert meer inzicht te verkrijgen in de vraag of het beleid hier aan bijdraagt. Door overheidsbeleid te beoordelen aan de hand van verschillende wetenschappelijke inzichten wordt gekeken in hoeverre het overheidsbeleid als geschikt kan worden beschouwd.

Vanuit de overheid heerste de opvatting dat het publieke belang ten aanzien van netwerksectoren het beste behartigd kon worden indien concurrentie (liberalisering) en uiteindelijk ook het verkopen van overheidsbedrijven (privatisering), zij het met gepaste voorzichtigheid, op de sectormarkten konden worden toegelaten. Het kabinet Balkenende II stond ten tijde van dit onderzoek het beleid voor dat elektriciteitsbedrijven gesplitst moesten worden in een commercieel deel, verantwoordelijk voor de productie en levering, en een netwerkdeel dat zorg zou dragen voor het beheer van het elektriciteitsnet. Er werden drie scenario's gepresenteerd die ieder op een eigen manier de sector organiseerde en waaruit elektriciteitsbedrijven een structuur konden kiezen die het beste bij hen paste.

De geschiktheid van dit door de overheid uitgezette beleid is getoetst aan de hand van een aantal theorieën. Met behulp van het neo-institutionele kader en de interventieparadox wordt getracht een analyse te maken. Na uitsluiting van de agencytheorie en de bureaucratietheorie op toepasbaarheidsgronden blijven er uiteindelijk drie theorieën over voor de eindanalyse. Geconcludeerd wordt dat op grond van het gehanteerde kader geen eenduidige conclusie gegeven kan worden over de geschiktheid van het beleid. De theorieën geven ten aanzien van het netwerk verschillende richtingen aan; breekpunt is daarbij vooral of het eigendom van het elektriciteitsnet in overheidshanden dient te blijven of net als de commerciële activiteiten overgedaan moet worden in private handen. Daarnaast blijkt dat het gehanteerde kader veelal niet toe te passen blijkt op een splitsingssituatie, omdat het karakter van de sector in beide situaties totaal verschillend is, iets waar veel theorieën geen rekening mee houden.

Ten aanzien van geschiktheid kan wel geconcludeerd worden dat het huidige beleid ten opzichte van het voorgestelde beleid *minder* geschikt is. Dit valt toe te schrijven aan a) de mogelijkheid van de overheid als geheel om veel invloed uit te oefenen op de sector, b) het gebrek aan private partijen, welke juist zorgdragen voor lagere kosten en een hogere kwaliteit en c) het niet in overeenstemming zijn van de gekozen governance structuur ('markt') met de kenmerken van de elektriciteitssector, die wijzen op een andere structuur ('langetermijncontracten').

Hoofdstuk 1 - Inleiding

Vanuit de overheid bestaat sinds een aantal jaren het beleid overheidsactiviteiten af te stoten en over te dragen aan private partijen met het argument dat dit economische voordelen met zich meebrengt. In de praktijk echter blijkt dat er tegen dit beleid weerstand bestaat; vanuit verschillende kanten, van wetenschap tot politiek, wordt gesteld dat het beleid niet altijd zijn uitwerking heeft. Deze scriptie zal proberen een bijdrage te leveren aan de bestaande inzichten door het overheidsbeleid in de elektriciteitssector te beschouwen door middel van academische inzichten, om vervolgens een oordeel te vellen over de geschiktheid van dit beleid; heeft het beleid bezien vanuit de theorie haar uitwerking of juist niet?

In dit eerste hoofdstuk zal een korte inleiding gegeven worden op het uitgevoerde onderzoek. Er zal worden uiteengezet wat het onderzoeksgebied is, waarom specifiek gekozen is voor de onderzochte casus en welke situatie concreet onderzocht zal worden. Aan het eind van het hoofdstuk is een leeswijzer opgenomen waarin de lezer in het kort wegwijst gemaakt zal worden in de opzet van deze scriptie.

1.1 Geschiedenis - In de jaren tachtig werd het afstoten van overheidsactiviteiten aan private partijen gepresenteerd als de oplossing om het gat dat de terugtrekkende overheid had achtergelaten, op te vullen. Nu, ruim twee decennia later, is dit beeld drastisch veranderd; het afstoten van overheidsactiviteiten wordt als iets negatiefs ervaren. Van oudsher was het de overheid die zorg droeg voor een veelvoud aan producten en diensten, van post en telefoon tot energie- en gaslevering. Dit werd meestal gedaan onder het mom van het algemeen belang. Later bleek dat het dienen van het algemeen belang ook kon geschieden door private bedrijven zorg te laten dragen voor de productie van die goederen. De overheid kon toezicht houden en via regels en wetten die publieke belangen toch afdwingen. Er werd concurrentie toegestaan en dit proces van liberalisering leidde uiteindelijk tot een flink aantal situaties waarbij de overheid haar bedrijven overdeed aan particulieren, hetgeen bekend kwam te staan als *privatisering*. Dit kan worden omschreven als het in particulier eigendom brengen van overheidsactiviteiten of van voormalige overheidsbedrijven¹. Veelal gaat de overdracht van (voormalig) overheidsbedrijven in private handen gepaard met concurrentie tussen verschillende organisaties op het infrastructurele netwerk². Een voorbeeld hiervan is het netwerk van brievenbussen.

Privatisering vond oorspronkelijk plaats om kostenvoordelen te realiseren en de efficiëntie te vergroten, waartoe private bedrijven gedwongen zouden worden door hun streven naar winst³. In combinatie met het introduceren van concurrentie op de markt

¹ In tegenstelling tot de internationale literatuur wordt de situatie waarin de overheid het geheel of een gedeelte van de totale hoeveelheid aandelen in handen heeft (*externe verzelfstandiging*) in Nederland óók tot privatisering gerekend (Schram, Verbon en Van Winden, 1997, p. 244). In dit stuk zal de internationale definitie gehanteerd worden. Externe verzelfstandiging is in dat licht slechts een 'tussenvorm' waarbij de overheid aandelen in handen heeft en deze binnen een bepaalde periode (maanden of zelfs jaren) langzaam overdoet aan particuliere partijen. Het uiteindelijke doel blijft onverminderd de situatie waarbij de overheid geen aandelen meer in handen heeft (*privatisering*).

² Hoewel het aspect concurrentie van belang is in het privatiseringsvraagstuk (liberalisering wordt veelal gezien als een stap (net) voorafgaand of simultaan aan het proces van privatiseren) zal het voor het gemak van de discussie buiten de definitie van privatisering worden gehouden.

³ Aanvullende argumenten zijn overheidsfalen, politieke (in)efficiëntie (Gazendam en Homburg, 1999, p. 2), opbrengsten uit aandelenverkoop en veranderende economische omstandigheden (Schram, Verbon en Van Winden, 1997, pp. 244-245). Daarnaast moet privatisering volgens sommige auteurs samengaan met concurrentie, in het bijzonder met betrekking tot de infrastructuur (Eijgelshoven, Nentjes & Van Velthoven, 2000, p. 93).

zou eveneens een bijdrage aan deze kostenreductie geleverd kunnen worden. Noodzakelijk voor die concurrentie is echter wel dat er een markt is waarop men kan concurreren en dat er daarnaast voldoende bedrijven zijn die met elkaar de concurrentie aan kunnen gaan. Van de overheid wordt verwacht dat zij deze marktcondities creëert en reguleert. Maar waarom wordt er overgegaan tot het proces van privatiseren wanneer de overheid tegelijkertijd óf alle aandelen zelf in handen houdt, óf middels een gouden aandeel invloed probeert uit te oefenen, óf een markt creëert met slechts één speler? Het lijkt onwaarschijnlijk dat de overheid de markt waarop geconcurrereerd moet worden kan reguleren en tegelijkertijd een belang kan hebben bij het presteren van één der deelnemers op diezelfde markt; de overheid kan niet twee petten op hebben.

1.2 Welke casus en waarom? - Om tot beantwoording van de hiervoor gestelde vragen te komen, wordt gekeken in hoeverre het overheidsbeleid als geschikt kan worden beschouwd aan de hand van verschillende academische inzichten. Er is concreet gekozen voor het beleid aangaande de elektriciteitssector. Privatisering in deze sector is een actueel onderwerp, de problematiek is veelzijdig en de oplossingsrichtingen met betrekking tot de casus zijn niet eenduidig; recent is er nog een flinke discussie over het onderwerp geweest en dit lijkt zich de komende tijd door te zetten⁴. Interessant is met name dat nu wordt gesproken over de opdeling van elektriciteitsbedrijven, zoals dat bij de Gasunie het geval is. De gasdivisie is gesplitst in *Gasunie Trade en Supply B.V.*, dat zorg draagt voor de aanvoer en verspreiding van gas en *Gasunie N.V.* dat het net beheert. Het kabinet Balkenende II stelt nu voor een zelfde constructie in te voeren in de elektriciteitssector; wanneer een dergelijke splitsing plaatsvindt in de energiesector, zou deze sector in het vervolg bestaan uit een publiek gedeelte dat de netten beheert en een commercieel gedeelte dat de energie levert. Op deze manier zal de concurrentie zich beperken tot het produceren en leveren van elektrische stroom, terwijl het netwerk in handen van een publiek orgaan blijft. De vraag is dan wie de elektriciteit op de meest efficiënte en goedkoop mogelijke wijze kan leveren, gegeven het feit dat het elektriciteitsnet in publieke handen is. Ofschoon dit slechts een van de vele manieren is om de sector te organiseren, is er veel discussie over de vraag hoe de inrichting dient te geschieden. Vanuit partijen in de Tweede Kamer zijn er hevige debatten gevoerd over het feit of er alles in aanmerking genomen wel geprivatiseerd zou moeten worden. Het huidige beleid van het kabinet, dat kort gezegd inhoudt dat commerciële activiteiten en netwerkbeheer van elkaar gescheiden moeten worden, kan op veel weerstand rekenen van linkse partijen, maar vooral ook van diverse energiebedrijven. Zo wilden zij tijdens de voetbalwedstrijd Nederland – Wit-Rusland zelfs de stroomvoorziening beëindigen uit protest tegen de splitsingsvoorstellen. De aandacht richt zich in de discussie vooral op de vraag of er al dan niet geprivatiseerd moet worden en de wenselijkheid daarvan, hetgeen vooral een normatieve beoordeling van argumenten is. In dit stuk zal aan deze vraag verder voorbijgegaan worden, te meer omdat het beantwoorden van deze vraag in de huidige situatie weinig zinvol is. Het kabinet heeft inmiddels al beleid aangaande privatisering in de elektriciteitssector gemaakt en is bezig dit beleid ten uitvoer te brengen, mede gedwongen door Europese regelgeving. Waar wel naar gekeken zal worden is of het huidige beleid geschikt is in termen van efficiëntie en effectiviteit; levert het beleid voordelen op ten opzichte van de huidige situatie en zal het, beschouwd vanuit het academisch perspectief, effectief zijn?

⁴ Op het moment dat dit verslag zich in de afrondende fase bevindt (eind 2006), is een sterk afgeslankte splitsingswet aangenomen door de Eerste Kamer. Deze behelst dat elektriciteitsbedrijven door de overheid gedwongen kunnen worden opgesplitst te worden onder bepaalde omstandigheden; splitsing als een strategie voor de sector is daarmee (althans op dit moment) zo goed als zeker van de baan.

1.3 Onderzoeksvraag - In het vervolg van deze opdracht zal het overheidsbeleid en de geschiktheid van dit beleid centraal staan. Uitgaande van de gepresenteerde definitie omtrent privatisering (het in particulier eigendom brengen van voormalige overheidsbedrijven) zal het beleid van de overheid worden geanalyseerd. Getracht zal worden een uitspraak te doen over de geschiktheid van het beleid, gegeven verscheidene academische theorieën en inzichten.

De onderzoeksvraag die in dit verslag centraal staat luidt dan ook: *in hoeverre is het overheidsbeleid met betrekking tot privatisering en splitsing in de elektriciteitssector geschikt te noemen, gezien vanuit verschillende wetenschappelijke perspectieven?*

Deze vraag zal beantwoord worden door academische inzichten en het splitsingsbeleid van het kabinet tegen elkaar af te zetten. In de komende twee hoofdstukken zullen de verschillende componenten uit de vraagstelling – academische theorieën en overheidsbeleid – worden geanalyseerd. Deelvragen daarbij zijn (voor hoofdstuk 2) *wat houdt het overheidsbeleid met betrekking tot privatisering en splitsing in* en (voor hoofdstuk 3) *welke academische kaders kunnen gehanteerd worden om het overheidsbeleid aangaande privatisering te analyseren?* De term 'geschiktheid', nodig voor de analyse in het vierde hoofdstuk, zal hierin eveneens gedefinieerd worden. De uiteindelijke beantwoording van de hoofdvraag geschiedt in het vierde hoofdstuk, in de vorm van een derde deelvraag: *in hoeverre kan, geredeneerd vanuit de behandelde academische inzichten, het overheidsbeleid aangaande de elektriciteitssector geschikt worden bevonden?* In het vijfde en tevens laatste hoofdstuk zal een conclusie met aanbevelingen aan bod komen.

1.4 Methoden en verantwoording – In het onderzoek wordt het overheidsbeleid bekeken vanuit verschillende theorieën en inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Voornaamste reden waarom het onderzoek op deze manier is uitgevoerd is een vergelijkbare studie van Mol en Verbon (1997) die het proces van *verzelfstandiging* van overheidsdiensten door middel van het neo-institutionele kader bekijken; zij concluderen dat, ofschoon het kader hier niet voor ontworpen is, het zeer wel op de casuïstiek is toe te passen (Mol en Verbon, 1997, p. 13). Aangezien privatisering als een extreme vorm van verzelfstandiging kan worden aangeduid, zou theoretisch hetzelfde kader ook op het overheidsbeleid (dat uiteindelijk privatisering voorstaat) toe te passen moeten zijn. Aanvullend hierop is, in het kader van de multidisciplinairiteit, een meer politicologisch kader gekozen, dit omdat het komen tot privatisering volgens sommige auteurs vaak gepaard gaat met beleidsmatige of politieke argumenten⁵.

Er is gekozen om te kijken naar de 'geschiktheid' van het beleid, omdat er omtrent het afstoten van overheidsactiviteiten veelal een discrepantie bestaat tussen de genoemde voordelen (redenen om tot liberalisering en/of privatisering te komen) en de uiteindelijke werking van het privatiserings- en liberaliseringsbeleid. Wanneer overheidsactiviteiten worden overgedaan aan private partijen zou dit voordelen op moeten leveren, maar in de praktijk blijkt dit niet altijd het geval te zijn⁶. Door te kijken naar de geschiktheid van het nieuwe beleid ten opzichte van het huidige beleid, kan een uitspraak gedaan worden in hoeverre het beleid een uitwerking heeft, gezien vanuit de gebruikte academische theorie.

⁵ Vergelijk bijvoorbeeld Van Damme (2005, 2006) en Gazendam en Homburg (1999)

⁶ Zie bijvoorbeeld de studie van het CPB (nr. 84, 2006) omtrent privatisering in de elektriciteitssector; voordelen zoals welvaartswinst en lagere prijzen blijken in de praktijk niet een zeker gegeven te zijn.

Hoofdstuk 2 - Overheidsbeleid

Het vorige hoofdstuk is gebruikt om een inleiding te geven op het onderwerp van deze studie, privatisering in de energiesector. In dit hoofdstuk zal aandacht besteed worden aan het eerste deel van de onderzoeksvraag: *wat houdt het overheidsbeleid met betrekking tot privatisering en splitsing in?* De te onderzoeken casus (de energiesector) zal worden omschreven, alsmede het overheidsbeleid met betrekking tot deze sector. Allereerst zal de huidige situatie in de energiesector worden beschreven. Daarna zal een overzicht worden geschetst van het overheidsbeleid. Gekeken wordt naar het beleid van de overheid aangaande privatisering in zijn algemeenheid en het beleid omtrent de energiesector zoals dat er nu ligt.

2.1 De energiesector – Voor 1989 was er op het gebied van de energielevering (zowel gas als elektriciteit) nog niet veel aan de hand. De overheid droeg zorg voor de productie en levering van energie en voor het beheer van het netwerk. In 1989 werd het beleid aangaande de energiesector voor het eerst gewijzigd met de komst van de Energiewet. Hierin stonden grofweg twee doelen geformuleerd die behaald moesten worden: een toename van concurrentie in de levering van energie en een efficiëntere productie (Van Damme, 2005a, p. 2). Deze wet wordt veelal als de start gezien van het moderne energiebeleid, waarbij liberalisering en privatisering aan de orde van de dag zijn. Omdat de twee gepresenteerde doelen in de wet van 1989 niet voldoende tot uiting kwamen (en er ondertussen weer nieuw beleid was geformuleerd vanuit de Europese Unie) is de overheid overgegaan tot aanpassing van het beleid. In 1998 is de sector met de komst van de Gaswet en de Elektriciteitswet grondig herzien. Er werd een duidelijke splitsing gemaakt; gas en elektriciteit werden nu als twee verschillende zaken beschouwd. De energiesector als zodanig was niet meer⁷. Dit komt met name tot uiting in het feit dat de gasector al opgedeeld is in een leveringstak en een distributietak, terwijl de elektriciteitssector (zoals uit de volgende paragrafen zal blijken) nog immer op de oude manier georganiseerd is: vertikaal geïntegreerde monopolies op lokaal (gemeentelijk of provinciaal) niveau, waarvan het eigendom in handen is van lagere overheden (Van Damme, 2005b, p. 2). Hierin wilde de overheid verandering aanbrengen. In het verleden is de sector eerst opgedeeld in verschillende bedrijven, waarvan Nuon, Essent en Eneco de bekendste zijn. Deze bedrijven zouden met elkaar moeten concurreren om zo te komen tot voordelen voor de consument. Zo was het op een gegeven moment mogelijk voor grote bedrijven om over te stappen op een andere leverancier, een mogelijkheid die tot dan toe niet geboden werd. In juli 2004 werd deze optie ook mogelijk voor huishoudens en het grootste gedeelte van het Midden- en Kleinbedrijf (MKB). Mede ingegeven door Europese wetgeving en het feit dat de overheid een nog betere dienstverlening en lagere prijzen wil afdwingen, stelt het kabinet een zogenoemde *eigendomssplitsing* voor. Het voorstel zoals dat er nu ligt, behelst een splitsing tussen commerciële activiteiten (productie en levering) enerzijds en het beheer van netwerken anderzijds. De redenen voor deze splitsing zijn divers; hier wordt in de volgende paragraaf dieper op ingegaan.

2.2 Beleid - In deze paragraaf zal een overzicht worden geschetst van het overheidsbeleid. Gekeken wordt naar de ontwikkeling van het beleid van de overheid aangaande privatisering in de energiesector. Dit wordt uiteengezet in twee paragrafen. In de eerste zal aandacht worden besteed aan het privatiseringsbeleid in netwerksectoren (waartoe de elektriciteitssector behoort). In de tweede paragraaf zal

⁷ In het vervolg van dit verslag zal de term energiesector gehandhaafd blijven. Ofschoon een deel van het overheidsbeleid betrekking heeft op beide sectoren (gas en elektriciteit), zal de aandacht zich in het vervolg specifiek richten op de elektriciteitssector. De aanduiding 'energiesector' kan dan ook veelal gelijk worden gesteld met 'elektriciteitssector'; de termen zullen door elkaar gebruikt worden.

het beleid dat specifiek gevoerd wordt op het gebied van de elektriciteitssector behandeld worden.

2.2.1 Beleid aangaande privatisering – In een notitie van het Ministerie van Economische Zaken (2004d) wordt concreet gemaakt hoe de overheid haar verantwoordelijkheid voor publieke belangen in netwerksectoren (waar de energiemarkt er een van is) op een effectieve en doelmatige wijze kan waarborgen (p. 5). Na diverse vragen in zowel de Eerste als Tweede Kamer is door het kabinet een notitie opgesteld waarin antwoord gegeven wordt op de vraag hoe de publieke belangen het beste kunnen worden gegarandeerd. In het document wordt nadrukkelijk gesproken over het feit dat de concurrentie ondergeschikt is aan het op een doelmatige wijze behartigen van publieke belangen. Het fenomeen marktwerking, waar concurrentie een belangrijk onderdeel van is, wordt door het kabinet niet als een doel op zich beschouwd, maar als een mechanisme om tot een zo efficiënt mogelijke verdeling van schaarse middelen te komen. De wijze van marktordening zal daarbij per sector verschillen, omdat iedere netwerksector specifieke technologische kenmerken heeft. De overheid heeft, naar eigen zeggen, een bijzondere verantwoordelijkheid voor de verschillende netwerksectoren, mede door het natuurlijke monopoliekenarakter van het netwerk en de publieke belangen (zoals toegankelijkheid, leveringszekerheid en kwaliteit) die met de netwerken gemoeid zijn (Ministerie van Economische Zaken, 2004d, p. 8). Door burgers van de snelle omgevingsveranderingen (zoals technologische vooruitgang, individualisering en Europese eenwording) die eisen aan markten stellen te laten profiteren, wil de overheid barrières om tot deze positieve effecten te komen, wegnemen. Door het proces van liberalisering worden markten omgevormd en ontstaat er concurrentie, hetgeen aanbieders van diensten (in dit geval binnen netwerksectoren⁸) prikkelt zo efficiënt en goed(koop) mogelijk te produceren (Ministerie van Economische Zaken, 2004d, p. 8).

In de bovenstaande alinea is kortweg uiteengezet wat de redenering van de overheid is om tot liberalisering en uiteindelijk privatisering te komen. Benadrukt wordt dat het de overheid nog altijd te doen is om het publiek belang en dat dit publiek belang het beste gediend kan worden door het stellen van heldere regels en het houden van strikt toezicht, hetgeen niet moet worden gezien als een substituut voor marktwerking maar als aanvulling daarop (Ministerie van Economische Zaken, 2004d, p. 8). Voor netwerksectoren omvat dit publieke belang a) een universele dienstverlening, b) bescherming van de gebonden afnemer, c) leveringszekerheid, d) kwaliteit, milieu, veiligheid en gezondheid en e) doelmatige marktordening en doelmatig toezicht. Een *universele dienstverlening* heeft betrekking op het feit dat goederen en diensten van nutsbedrijven min of meer tegen gelijke prijzen beschikbaar moeten zijn voor consumenten (Ministerie van Economische Zaken, 2004d, p. 9). Het niveau van universele dienstverlening kan door de overheid kortweg worden afgedwongen middels eigen productie, verkopen van productiequota (bedrijven mogen een bepaalde hoeveelheid van een goed aanbieden) of het stellen van regels. De *bescherming van gebonden afnemers* heeft betrekking op de situatie dat er afnemers van goederen zijn die niet hun eigen leverancier kunnen kiezen. Het is de taak van de overheid deze personen te beschermen tegen het mogelijke machtsmisbruik door de aanbieder van het product. *Leveringszekerheid* wordt omschreven als de omstandigheid dat een bedrijf met klanten zonder uitwijkmogelijkheden onder voorzienbare omstandigheden de

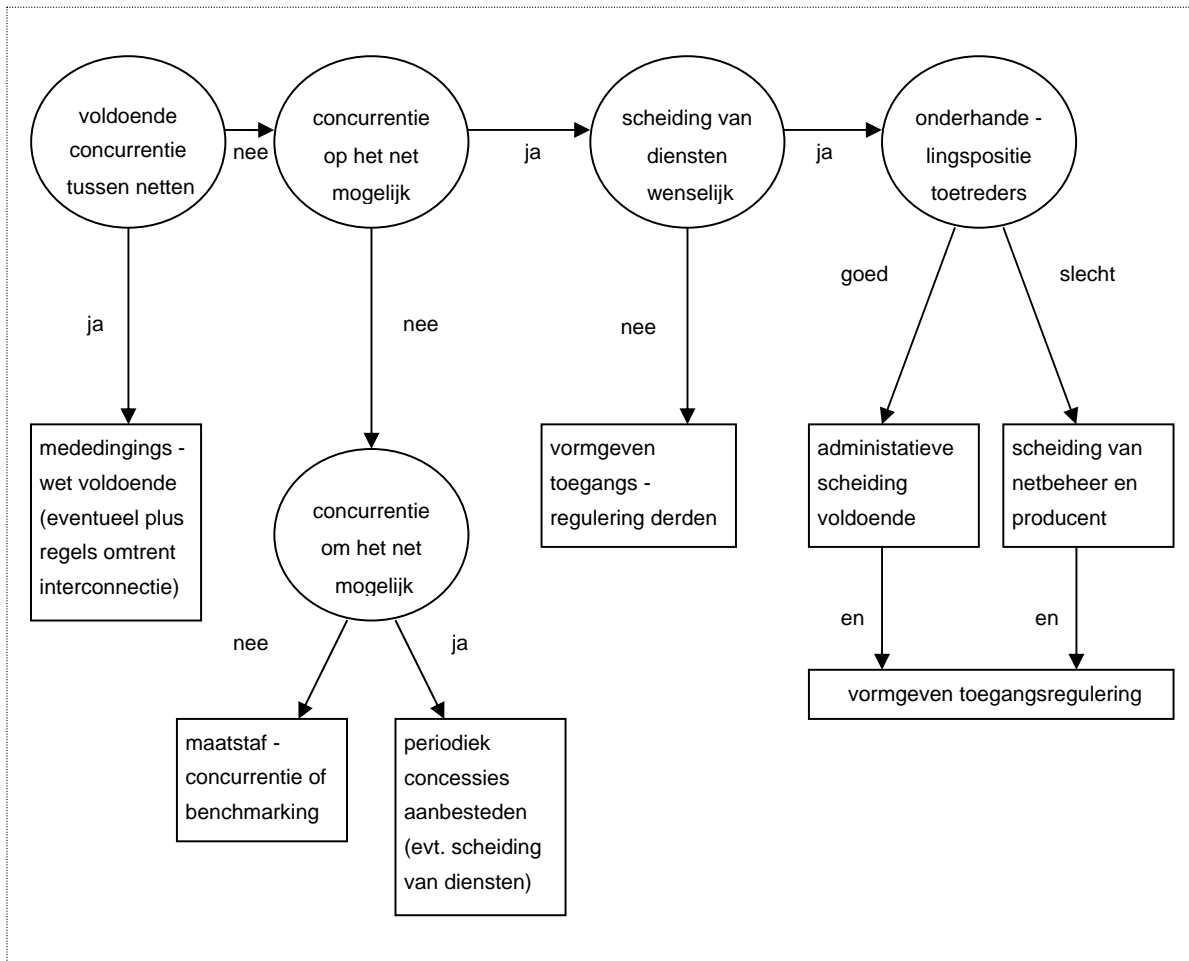
⁸ De notitie waarop dit schrijven gebaseerd is gaat enkel uit van netwerksectoren, in het bijzonder die van nutsbedrijven. Omdat dit voldoende is voor de onderzochte casus zal verder niet worden ingegaan op het privatiserings- en liberaliseringsbeleid van de overheid op andere terreinen.

levering van (in dit geval) stroom moet kunnen waarborgen (Ministerie van Economische Zaken, 2004d, p. 10). Voor *kwaliteit, milieu, veiligheid en gezondheid* heeft de overheid een verantwoordelijkheid naar haar burgers toe. Naleving van eisen aan een van deze zaken moet objectief kunnen worden geverifieerd. Regels die gesteld zijn met betrekking tot deze gebieden moeten daarom door de overheid worden gehandhaafd. *Doelmatige marktordening en doelmatig toezicht*, tot slot, zijn middelen die kunnen worden ingezet om de kosten die gemoeid zijn met productie en distributie maatschappelijk aanvaardbaar te laten zijn. Door een per sector optimaal afgestemde marktordening en doelmatig toezicht kunnen deze maatschappelijke kosten verminderd worden (Ministerie van Economische Zaken, 2004d, p. 11). In zijn algemeenheid, dus voor de publieke belangen als geheel, is er eveneens toezicht op de al dan niet geprivatiseerde nutsvoorzieningen in de vorm van het controleren op naleving van wettelijke (kwaliteits)normen en de regels die gesteld zijn aangaande de net uiteengezette componenten van het publiek belang. Daarnaast is er ook toezicht op het marktgedrag al dan niet in combinatie met economische prestaties van ondernemingen (Ministerie van Economische Zaken, 2004d, p. 12).

Het al dan niet overgaan tot liberalisering of privatisering hangt af van de vraag of het zinvol wordt geacht het publieke eigendom van een overheidsbedrijf al dan niet te handhaven (Ministerie van Economische Zaken, 2004d, p. 16). Liberalisering, het invoeren van concurrentieprikkels, gaat daarbij in de visie van het ministerie vooraf aan privatisering⁹. Vier ontwikkelingen die de wenselijkheid van concurrentie hebben versterkt zijn toenemende aandacht voor de productiviteit van overheidsdiensten, technologische ontwikkelingen, ervaringen met nieuwe marktregulerings-instrumenten en tot slot een groter belang van goede prestaties van nutsbedrijven vanwege toegenomen internationale concurrentie (Ministerie van Economische Zaken, 2004d, p. 20). Wanneer er voldoende concurrentie op een markt is kan worden overgegaan tot het afstoten van het overheidseigendom, hetgeen onder goed toezicht dient te gebeuren.

In het schema op de volgende bladzijde is weergegeven welke afwegingen gemaakt moeten worden met betrekking tot de eigenschappen van het netwerk om te komen tot het al dan niet privatiseren van onderdelen van het netwerk. Redenen voor privatisering die worden gegeven zijn dat a) het afbreken van de band tussen overheid en bedrijf prestatieverbeteringen oproept, omdat de aandeelhouders minder presteren zullen afstraffen, b) grote bedrijfsbeslissingen (investeringen, fusies en overnames) sneller kunnen worden uitgevoerd, hetgeen het toekomstperspectief met betrekking tot de onderneming en de werkgelegenheid ten goede komt en c) het afstoten ongelijke concurrentieverhoudingen tussen overheid en markt voorkomt (Ministerie van Economische Zaken, 2004d, p. 16). In het geval van onvoldoende concurrentie (wanneer het bijvoorbeeld niet nuttig is meer dan één netwerk aan te leggen) biedt privatisering naast genoemde voordelen ook een aantal nadelen. Ten eerste werken prestatieprikkels minder, omdat kosten aan gebonden afnemers kunnen worden doorberekend. Ten tweede kunnen bedrijven misbruik maken van hun economische machtspositie door bijvoorbeeld hogere prijzen door te berekenen aan hun klanten. Deze zijn immers toch gebonden, omdat er slechts één netwerk voorhanden is. De overheid zou door middel van streng mededingingstoezicht deze negatieve effecten tegen kunnen gaan (Ministerie van Economische Zaken, 2004d, p. 17).

⁹ Daarbij kan aangetekend worden dat dit niet noodzakelijkerwijs het geval hoeft te zijn. Er zijn situaties te noemen (denk bijvoorbeeld aan de NS) waarbij privatisering vooraf is gegaan aan liberalisering. Sommige auteurs vinden het identificeren van liberalisering met privatisering zelfs ronduit misleidend (vgl. Hart, Shleifer en Vishney, 1997, p. 3).



Figuur 1 - het afwegingskader ten aanzien van de marktordering van netwerksectoren

Dit is ook meteen het enige middel waaruit de overheid kan putten; een andere oplossing wordt in de notitie niet gegeven. Uit de praktijk blijkt echter dat het kabinet dit probleem eveneens kan voorkomen door energiebedrijven en de netwerken die ze bezitten, van elkaar te scheiden. In dat geval gaat het probleem van gebonden afnemerschap niet op, omdat het eigendom van de netwerken niet berust bij de energiebedrijven. Zij kunnen dus zodoende geen misbruik maken van hun machtspositie, omdat zij deze simpelweg niet hebben. Dit voorstel valt in de uiterst rechtse categorie in het schema, waarbij de onderhandelingspositie van toetreders tot het netwerk als slecht wordt beschouwd. Netwerkbeheer en commerciële activiteiten (waaronder productie) worden in dat geval van elkaar gescheiden¹⁰. Bij dit specifieke beleid aangaande de energiesector wordt in de volgende paragraaf nader stilgestaan.

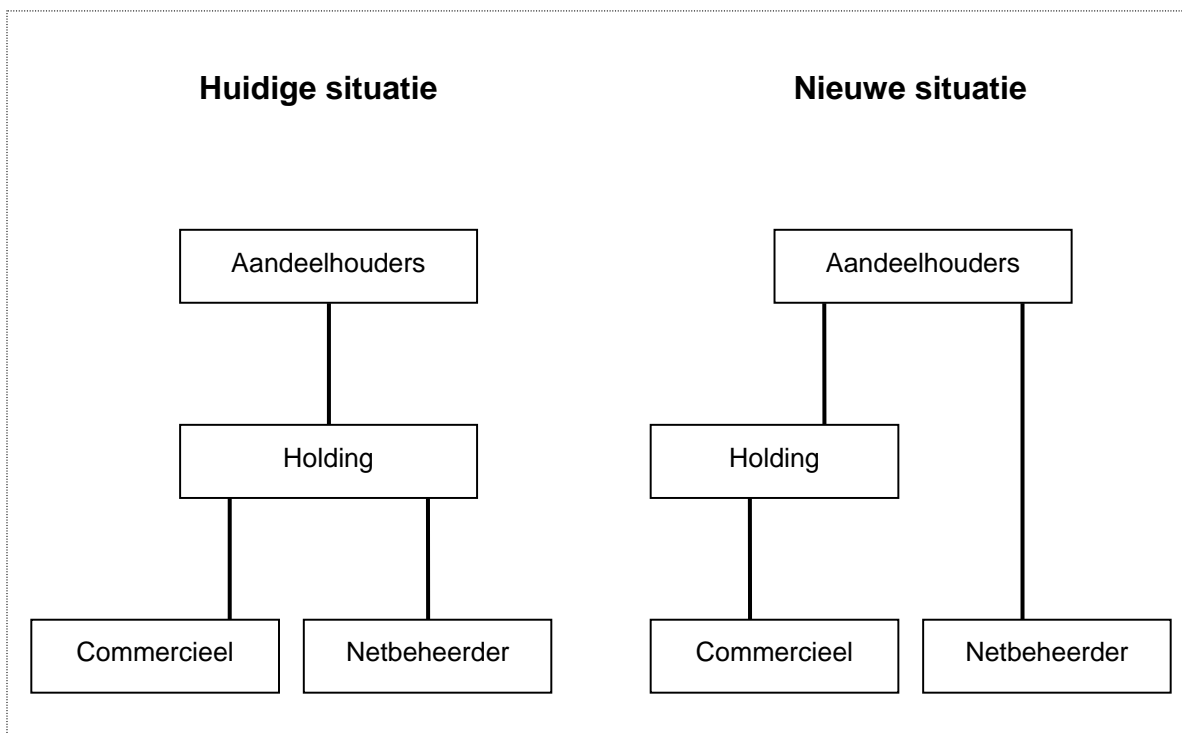
¹⁰ Opgemerkt dient te worden dat invulling van het in figuur 1 gepresenteerde schema nogal subjectief van aard is. Uit de notitie blijkt dat de in het schema geïntroduceerde afweging gebruikt wordt als leidraad om te komen tot een oordeel over de inrichting van de markt. Vragen als 'is er voldoende concurrentie over de netten' of 'is de scheiding van diensten wenselijk' zijn voor meerdere interpretatie vatbaar. De notitie voorziet ook niet in een meetbare afweging van die criteria. Daarmee staat de afweging die het kabinet eventueel zou maken automatisch ter discussie, omdat de afweging om tot een bepaalde beslissing te komen, subjectief is en daarmee niet objectief getoetst kan worden (waarmee niet gezegd is dat voorafgaand aan een objectieve toetsing geen subjectieve keuzes gemaakt kunnen zijn).

2.2.2 Beleid aangaande de elektriciteitssector – In een brief aan de Tweede Kamer gedateerd op 31 maart 2004 heeft minister Brinkhorst de kabinetsvisie aangaande de elektriciteitssector geopenbaard. Het hoofddoel van het sectorbeleid formuleert Brinkhorst als het voor de afnemer tegen concurrerende prijzen beschikbaar zijn van elektriciteit waar op een betrouwbare manier in voorzien wordt (Ministerie van Economische Zaken, 2004b, p. 2). Duidelijk is dat het om twee kerncomponenten draait: elektriciteit tegen concurrerende prijzen en een betrouwbare voorziening van die elektriciteit. Keuzevrijheid voor de consument is daarbij zeer belangrijk. De genoemde concurrentie zou er toe moeten leiden dat elektriciteitsbedrijven een beter serviceniveau gaan hanteren, er meer creativiteit en innovatie ontstaat, hetgeen invloed heeft op de kwaliteit, met lagere prijzen tot gevolg (Ministerie van Economische Zaken, 2004c, p. 2). Het kabinet is van mening dat een volledig onafhankelijk beheer van zowel gasnetten als elektriciteitsnetten nodig is om een eerlijke concurrentie op de beide markten (gas en elektriciteit) te bevorderen, hetgeen de afnemer ten goede komt (Ministerie van Economische Zaken, 2004b, p. 1). Concreet betekent dit dat het beheer van het elektriciteitsnet in handen komt van een onafhankelijke partij, wat neerkomt op het splitsen van elektriciteitsbedrijven in een netbeheerder en een bedrijf waarin alle overige activiteiten zoals productie en levering worden gebundeld. In de huidige situatie is het beheer van het transportnet, de elektriciteitsmasten (als het ware de 'stroomsnelwegen' van Nederland), in handen van een onafhankelijke beheerder, TenneT. Op dat netwerk is een aantal van de in totaal 22 netwerkbeheerders aangesloten die de elektriciteit vervolgens over hun (kleinere) netwerk distribueren onder bedrijven en huishoudens. Een overgroot deel van die netwerkbeheerders is eigendom van de drie grote elektriciteitsbedrijven. In het voorstel van het kabinet worden deze kleinere netwerkbeheerders onafhankelijk van de energiebedrijven en al dan niet samengevoegd tot één of meerdere onafhankelijke netwerkbeheerders. Concurrentie tussen die netwerkbeheerders is daarbij niet uitgesloten.

Voordelen die deze splitsing zou hebben zijn onder meer lagere kosten, marktconformiteit en beter beheer van het netwerk. Wanneer het netwerk in handen zou blijven van de verschillende energiebedrijven zou dit, zo is de redenering, een bijzondere positie betekenen waarvan misbruik gemaakt kan worden. Immers, de bedrijven kunnen dan onredelijk hoge eisen stellen aan een ieder die gebruik van hun netwerk zou willen maken. Om dit te voorkomen moet tot splitsing worden overgegaan. Splitsing van energiebedrijf en netwerk is ook een verplichting voor de Nederlandse overheid, omdat vanuit de Europese richtlijnen (vervat in de zogenoemde Tweede Europese Richtlijn) wordt aanbevolen dat de distributienetwerken wettelijk worden gescheiden van de bedrijven die belast zijn met de commerciële activiteiten, de holdings (CPB, 2006, p. 9). De Europese richtlijn voorziet er slechts in dat netwerk en holding niet één en dezelfde mogen zijn, bijvoorbeeld beide onderdeel van energiebedrijf NUON N.V. Een constructie waarbij het netwerk in het ene bedrijf (bijv. NUON netwerken) is ondergebracht en de holding in het andere (bijv. NUON Energie) is daarentegen wél toegestaan. Het kabinet wil deze scheiding vergroten door zogenoemde *eigendomsscheiding*: het eigendom van de (nu nog) private netwerken komt in onafhankelijke (wellicht publieke) handen te liggen. Op die manier neemt de transparantie toe en kunnen de huidige aandeelhouders (gemeenten en provincies) zich terugtrekken uit de commerciële elektriciteitsbedrijven, hetgeen in de geest van de wet Financiering van Decentrale Overheden is (Ministerie van Economische Zaken, 2004b, pp. 2-3). Met deze laatstgenoemde stap is privatisering een feit geworden, omdat de lagere overheden hun aandelen verkopen aan particulieren, waarmee aan de voorwaarde dat de elektriciteitsbedrijven in handen zijn van private eigenaren, voldaan

is. De netwerken blijven vooralsnog in publieke handen; de aandeelhouders (in de vorm van gemeenten en provincies) kunnen desgewenst hun geïnvesteerde vermogen om laten zetten binnen dat netwerk, hetgeen overigens niets verandert aan de eigendomsverhoudingen. Lagere overheden dringen erop aan dat zij na splitsing ook die aandelen mogen verkopen en dat dus privatisering van de netwerken eveneens wordt toegestaan (Ministerie van Economische Zaken, 2004b, p. 12). Het beleid aangaande het al of niet splitsen van netwerken en haar huidige eigenaren (de elektriciteitsbedrijven) is relevant gezien het feit dat deze keuze mogelijkwijs invloed heeft op de uitkomst van de analyse die in dit stuk gemaakt zal worden. In het vierde hoofdstuk zullen de verschillende alternatieven geanalyseerd worden, waarna een uitspraak gedaan wordt of het beleid al dan niet geschikt is, gezien vanuit verscheidene inzichten die in het volgende hoofdstuk aan de orde zullen komen. Nu zal eerst uiteen worden gezet welke alternatieven het kabinet voorstaat.

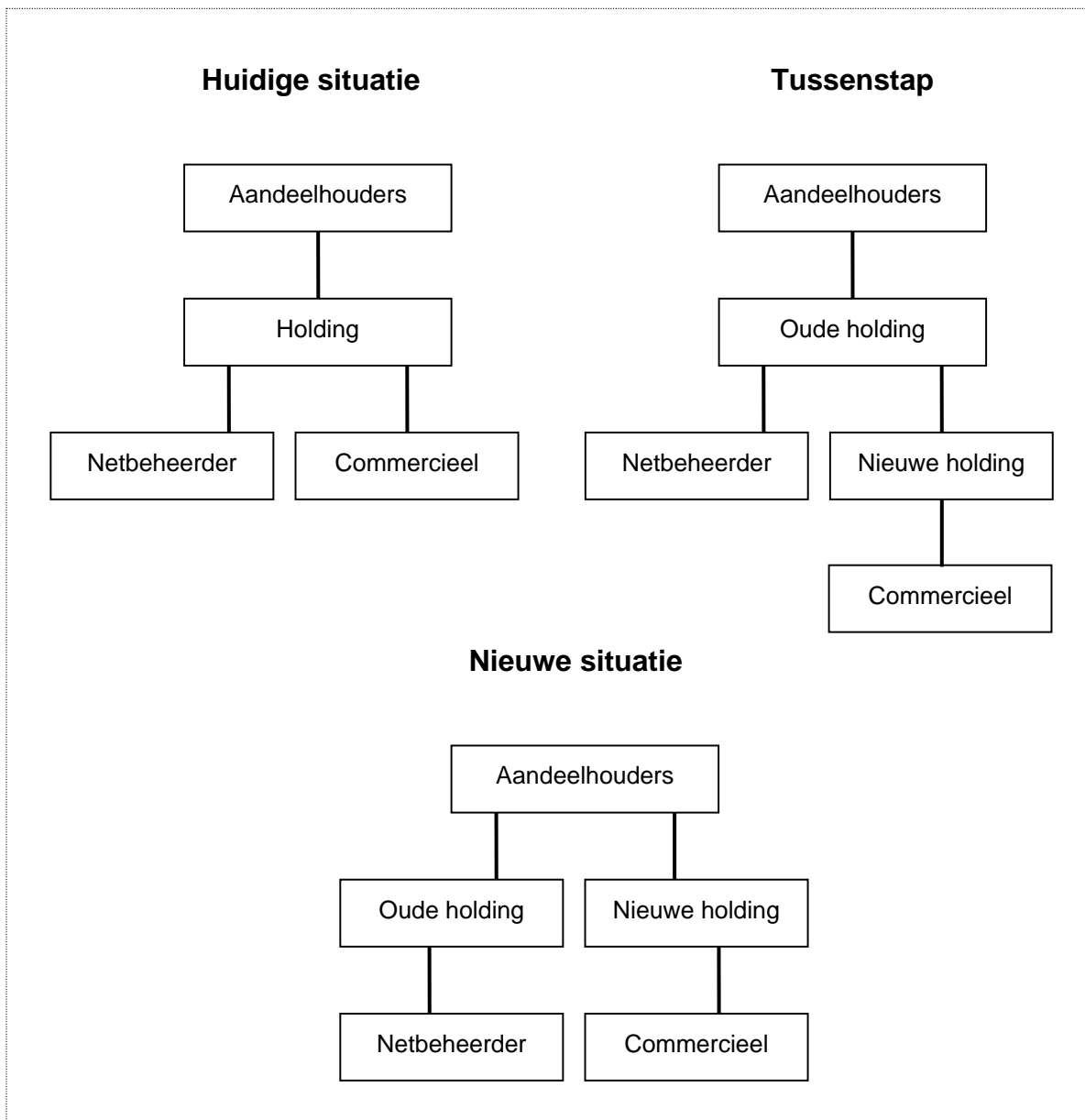
Door de minister zijn drie alternatieven voorgesteld waarin de verhouding tussen commerciële energiebedrijven, netwerkbeheer en aandeelhouders zijn geregeld. Zoals gezegd stuurt het kabinet aan op een eigendomssplitsing waarbij commerciële holding en netbeheer los van elkaar komen te staan. In de eerst voorgestelde situatie (figuur 2) wordt het netbeheer direct onder de aandeelhouders gebracht.



Figuur 2 - het direct onder de aandeelhouders brengen van de netbeheerder

Genoemd nadeel van deze constructie is dat er een verhoogd risico ligt bij de holdings die de commerciële activiteiten waarborgen. Wanneer het eigendom van het netwerk in handen komt van aandeelhouders kunnen zij inzake het gebruik van dit netwerk beslissingen nemen die niet in lijn zijn met hetgeen de elektriciteitsbedrijven op dat moment voor ogen hebben. Zo hebben op dit moment verschillende bedrijven afspraken gemaakt met (voornamelijk) Amerikaanse investeerders die het netwerk voor een lange periode 'leasen', een zogenaamde *Cross Border Lease*. Het eigendom van het netwerk

wordt daarmee min of meer 'gedeeld' met de investeerders. Wanneer voor de in figuur 2 voorgestelde constructie wordt gekozen, lopen elektriciteitsbedrijven het risico dat zij niet meer aan hun contractvoorwaarden (zoals die zijn opgesteld tussen hen en de investeerders) kunnen voldoen, waarop zij (zware) financiële schade kunnen leiden (Ministerie van Economische Zaken, 2006, pp. 2-5).

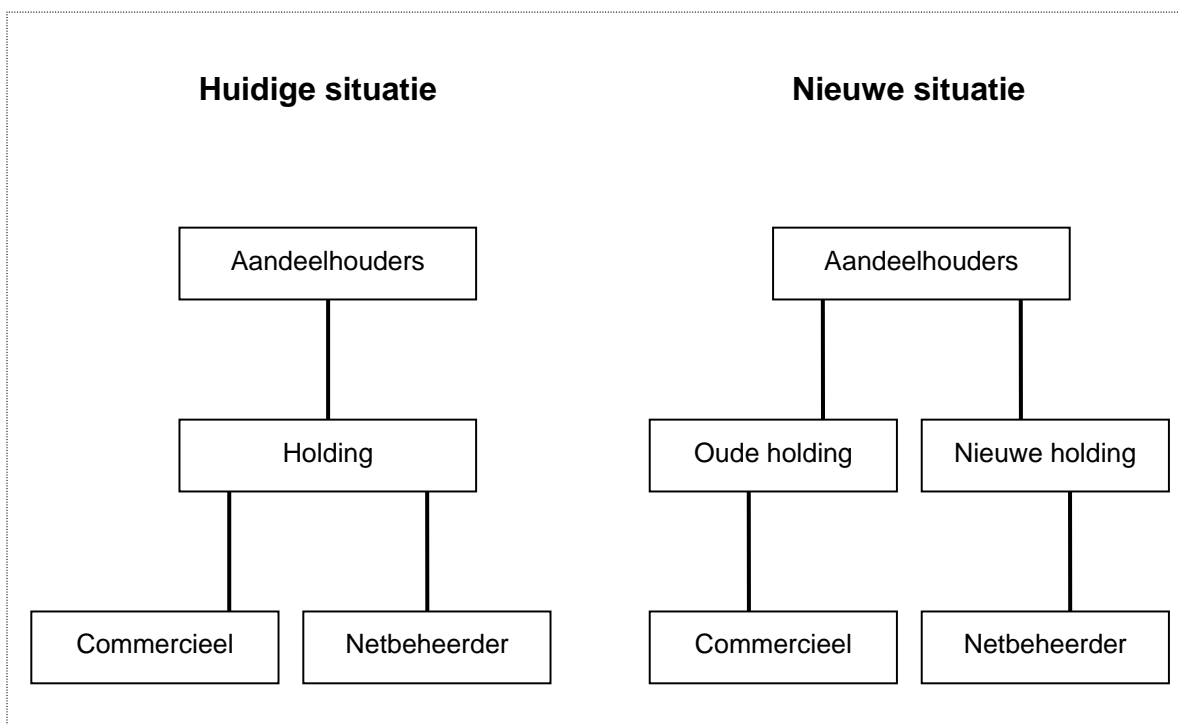


Figuur 3 - splitsing via de oprichting van een nieuwe vennootschap

Een tweede genoemde mogelijkheid (figuur 3) is dat van de huidige elektriciteitsbedrijven het commerciële gedeelte wordt afgestoten en in een nieuwe organisatie wordt ondergebracht, in tegenstelling tot de vorige situatie waarin het netwerkgedeelte werd afgestoten. Het grote voordeel hiervan is dat de huidige aandeelhouders hun aandelen in de commerciële holding kunnen verzilveren, terwijl ze eigenaar blijven van de holding die het netwerk beheert. Dit beperkt de verwachte

negatieve financiële gevolgen die met een splitsing gepaard zouden kunnen gaan zoveel mogelijk. Het creëren van meer financiële armslag is een wens van de lagere overheden die nu aandeelhouder zijn (Ministerie van Economische Zaken, 2004b, pp. 10-12). Vanuit deze tussenstap (het verhandelen en verkopen van aandelen) komt men dan uiteindelijk terecht in de eindsituatie waarbij er twee gescheiden situaties zijn; publieke en private aandeelhouders zijn eigenaar van twee verschillende holdings die ieder een aparte functie hebben, respectievelijk netwerkbeheer en het herbergen van commerciële activiteiten. In deze voorgestelde situatie is het van belang dat verondersteld wordt dat de gemeenten en provincies uiteindelijk hun aandelen verkopen aan particulieren en niet langer aandeelhouder zullen blijven van de commerciële holding. De tussenstap die gevolgd wordt kan daarentegen nog vele jaren duren. Lagere overheden doen hun aandelen in dat geval gefaseerd van de hand in afwachting van gunstige prijzen waartegen zij deze kunnen verkopen.

De meer geleidelijke overgang heeft daarnaast tot gevolg dat wellicht beter kan worden omgesprongen met financiële risico's doordat niet direct gekozen hoeft te worden voor verkoop van aandelen; gemeenten en provincies kunnen kiezen voor het moment dat hen het beste uitkomt. Naast de net genoemde toegenomen vrijheid op het gebied van vermogensbeheer in de vorm van aandelen, zorgt deze tweede situatie bovendien voor meer beleidsvrijheid vergeleken met de eerste situatie. Lagere overheden hebben meer vrijheid in het nemen van beslissingen doordat zij eigenaar zijn van het bedrijf dat zorgdraagt voor beheer van de netten, in plaats van de eerste situatie waarin gemeenten en provincies direct verantwoordelijk zijn voor het netwerkbeheer. In het geval van een holding die zorg draagt voor het netwerkbeheer kunnen gemeente en provincie aansturing geven en ligt de verantwoordelijkheid bij de betreffende holding.



Figuur 4 - afsplitsing conform Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek

Een derde situatie (figuur 4) die minister Brinkhorst tot slot voorstelt is dat splitsing plaatsvindt conform regels opgetekend in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. In dat

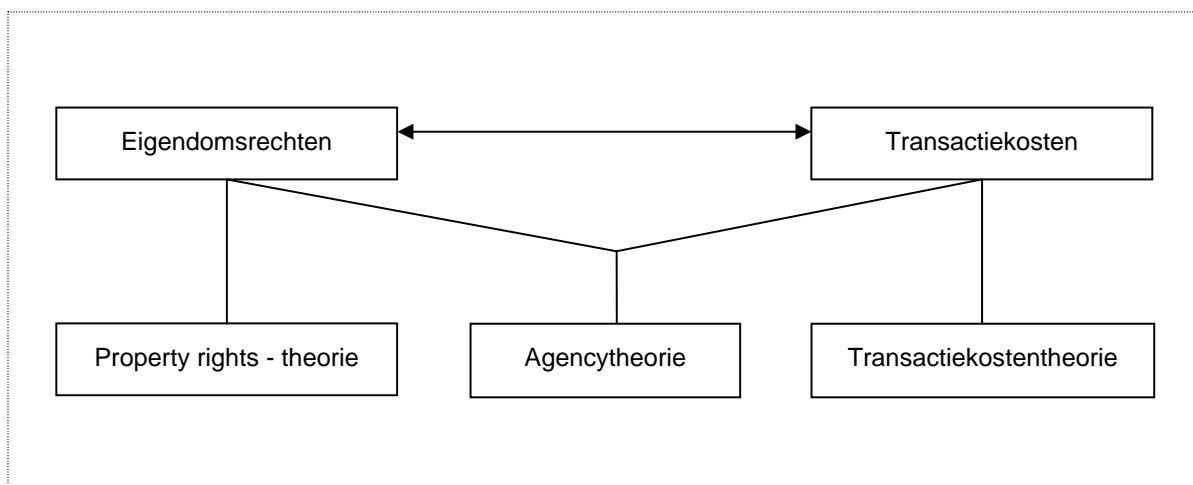
geval worden ofwel de commerciële NV's en BV's die zorg dragen voor levering, handel en productie van energie, ofwel de NV's en BV's die belast zijn met het netwerkbeheer in een nieuw op te richten vennootschap ondergebracht (Ministerie van Economische Zaken, 2004b, pp. 8-9). Gemeenten en provincies zijn in die situatie aandeelhouder van de nieuwe holding; het vermogen van de nieuwe holding wordt zonder verdere rechtshandelingen verkregen van de oude holding (Ministerie van Economische Zaken, 2004b, p. 9). Zoals uit de figuren al blijkt zijn de situaties 2 en 3 uiteindelijk op papier aan elkaar gelijk. Het enige verschil is dat in de derde situatie de aandelen niet (direct) verkocht worden aan private eigenaren. Uiteindelijk is het de bedoeling, zo benadrukt de minister, dat dit geen opgelegde routes zijn die elektriciteitsbedrijven verplicht moeten volgen. Het is juist de bedoeling dat bedrijven zelf een oplossingsrichting kiezen die het beste overeenkomt met hun situatie (Ministerie van Economische Zaken, 2004b, p. 9). Duidelijk lijkt wel dat de keuzemogelijkheden een concrete invulling aan het beleid van de overheid geven; hoewel de elektriciteitsbedrijven een eigen keuze mogen maken, moeten zij voor een van de drie voorgestelde alternatieven kiezen.

2.2.3 Resumerend - In de analyse van de geschiktheid van het overheidsbeleid zal ervoor gekozen worden om het beleid (eigendomssplitsing) in zijn algemeenheid te beschouwen en niet nader in te gaan op de verschillende alternatieven. Dit heeft een tweetal redenen. Ten eerste is het algemene karakter van het beleid (namelijk een eigendomssplitsing tussen commerciële activiteiten en netwerkbeheer) voor ieder van de gepresenteerde mogelijkheden min of meer identiek. Een globale behandeling van dit beleid, zonder specifiek in te gaan op elk van de drie alternatieven, is daarom voldoende. Daarnaast is het moeilijk te voorspellen voor welke van de alternatieven door de verschillende elektriciteitsbedrijven concreet gekozen wordt. Uitgaan van één enkel alternatief zou niet opportuun zijn, terwijl het bespreken van alle alternatieven teveel van het goede is. Toch is ervoor gekozen de alternatieven te bespreken, zodat inzicht ontstaat in de denkrichting van het kabinet en er teruggegrepen kan worden op een van de besproken scenario's indien dit nodig mocht zijn (door bijvoorbeeld uitkomsten uit de analyse die niet te rijmen zijn met een of meer van de gepresenteerde alternatieven).

Hoofdstuk 3 – Academisch perspectief

In de voorafgaande twee hoofdstukken is stilgestaan bij privatisering, het privatiseringsbeleid van de overheid en het concrete beleid aangaande de elektriciteitssector. In dit hoofdstuk zal het tweede deel van de onderzoeksvraag worden behandeld: verschillende theorieën en inzichten worden uiteengezet, waarbij elke keer zal worden aangegeven welke aspecten belangrijk of interessant zijn om te gebruiken bij de te onderzoeken casus. Op basis van het uiteengezette theoretisch kader kan vervolgens in het vierde hoofdstuk gekeken worden of het overheidsbeleid ten aanzien van de elektriciteitssector geschikt is.

3.1 Het theoretisch kader - Mol en Verbon (1997) passen verscheidene theorieën, afkomstig uit de *neo-institutionele economie*, toe op de verzelfstandiging van overheidsdiensten. Gezien het feit dat privatisering als de meest verregaande vorm van verzelfstandiging valt aan te duiden, is ervoor gekozen om hetzelfde perspectief dat Mol en Verbon hanteren toe te passen op de casus. Het neo-institutionele kader gaat uit van twee economische kenmerken van een organisatie die continu met elkaar interacteren: a) de toedeling van eigendomsrechten aan verschillende actoren en b) de ruiltransacties die zich tussen die actoren voltrekken (Mol en Verbon, 1997, p. 7.). Uit deze twee stromingen komen drie verschillende theorieën voort van waaruit economische situaties kunnen worden benaderd (zie figuur 5). Dit zijn de property rights-theorie, de transactiekostentheorie en de agencytheorie. De stroming van de toedeling van property rights plaatst eigendomsrechten op de voorgrond, terwijl de andere stroming de transacties tussen die actoren en de kosten daarvan als uitgangspunt neemt. De agencytheorie komt voort uit een combinatie van deze twee. Naast deze drie theorieën wordt in het boek van Mol en Verbon aandacht besteed aan de bureaucratietheorie van Niskanen die zich onafhankelijk van de drie stromingen binnen de neo-institutionele economie heeft ontwikkeld, maar volgens hen prima in de neo-institutionele economie is in te passen (Mol en Verbon, 1997, pp. 12-13). Deze theorie kan volgens hen als een bijzonder geval van de agencytheorie beschouwd worden. Gemene deler van de vier theorieën is het efficiëntiecriteria; de verschuiving van de huidige situatie naar de mogelijk toekomstige situatie heeft invloed op de efficiëntie van de elektriciteitssector.



Figuur 5 - het neo-institutionele kader

Een tweede zienswijze die wordt gehanteerd naast de neo-institutionele benadering, is een politicologisch-organisatorische benadering, die van de interventieparadox. Deze benadering legt (vergeleken met het neo-institutionele kader) de nadruk meer op

effectiviteit; naarmate de overheid minder intervenueert, kan zij uiteindelijk meer sturing geven aan organisaties of de maatschappij. Volgens Bovenberg, Teulings en Van Dalen (2004) kan verzelfstandiging van bepaalde, door de overheid uitgevoerde activiteiten niet samengaan met een overheidsdeelneming in de nieuw ontstane organisatievorm (veelal een private onderneming), omdat de overheid eveneens voorwaarden voor marktwerking moet scheppen en de markt moet reguleren. De overheid heeft als het ware twee petten op die zij onmogelijk kan combineren zonder dat dit effecten heeft op de effectiviteit en bijkomende prestatieprikkels die de overheid juist zo goed mogelijk probeert te bewerkstelligen. Het spanningsveld tussen een interveniërende overheid en een terughoudende overheid staat daarbij centraal. Deze benadering zal in de derde paragraaf worden besproken.

Op basis van het theoretisch kader zoals dat nu uiteengezet is, kan vervolgens een (nu nog enigszins algemene) invulling gegeven worden aan de term 'geschiktheid'. De uitgangspunten van de neo-institutionele economie enerzijds en de interventieparadox anderzijds, zijn respectievelijk efficiëntie en effectiviteit. De geschiktheid van het overheidsbeleid zal dan ook in die twee termen gedefinieerd worden. Zoals echter uit de komende paragrafen zal blijken vult iedere theorie of zienswijze de begrippen efficiëntie of effectiviteit (en daarmee de term 'geschiktheid') op haar eigen manier in. Daarmee zal ook de beantwoording van de onderzoeksvraag per theorie een verschillende uitkomst kunnen opleveren. Efficiëntie in termen van eigendomsrechten is bijvoorbeeld een heel andere dan efficiëntie in termen van transactiekosten. Gezocht wordt dus niet naar één bril om het overheidsbeleid te beschouwen; verscheidene brillen geven 'hun' visie op de geschiktheid van het beleid. Voordat we echter aan die verschillende visies in het volgende hoofdstuk toekomen, zal eerst in dit hoofdstuk nader worden ingegaan op de diverse academische inzichten: het neo-institutionele kader en de interventieparadox.

3.2 Het Neo-institutionele kader - In de volgende paragrafen zullen achtereenvolgens de property rights-theorie, de transactiekostentheorie, de agencytheorie en de bureaucratietheorie worden besproken.

3.2.1 Property rights-theorie – Volgens Künneke (1997) gaat het bij de property rights-theorie om de vraag hoe economische actoren door een verschillende verdeling van eigendomsrechten worden gestimuleerd tot bepaalde activiteiten. Hierbij kan het begrip eigendomsrecht worden beschouwd als alle juridische regelingen die randvoorwaarden aan economische activiteiten stellen, bijvoorbeeld besluitvormingsregels, veiligheidsvoorschriften of arbeidsvoorwaarden (Künneke, 1991, p. 52 en Mol en Verbon, 1997, p. 20). Het idee dat hieraan ten grondslag ligt is dat economische goederen niet enkel als fysiek kunnen worden beschouwd, maar daarnaast aan de hand van verschillende categorieën eigendomsrechten zijn te definiëren (Mol en Verbon, 1997, pp. 20-21). Gevolg hiervan is dat aan identieke goederen verschillende rechten verbonden zijn en daarom in economische zin worden beschouwd als verschillende goederen (Ter Bogt, 1998, p. 47). Er worden door Künneke drie categorieën van eigendomsrechten in enge zin onderscheiden: het recht om gebruik te maken van een zaak (*usus*, het recht op gebruik), het recht om een goed van iemand anders te gebruiken en daar de voordelen van te genieten (*usus fructus*, het recht op vruchtgebruik) en het recht om de vorm of inhoud van een zaak te veranderen of te verhandelen (*abusus*) (Mol en Verbon, 1997, pp. 20-21). Niet iedereen heeft dezelfde eigendomsrechten ten aanzien van een goed en het bezit of de waarde van deze eigendomsrechten kan in de loop der tijd veranderen door economische of maatschappelijke ontwikkelingen (Ter Bogt, 1998, p. 47). Op basis van de drie

onderscheiden categorieën worden twee hoofdvormen onderscheiden: particulier eigendom en gemeenschappelijk eigendom. Verschillen tussen deze twee vormen worden bepaald door de mate waarin *usus*, *usus fructus* en *abusus* volledig kunnen worden toegekend aan economische actoren (Mol en Verbon, 1997, p. 21).

Bij *gemeenschappelijk eigendom* gaat het erom dat het recht van gebruik (*usus*) en het recht op vruchtgebruik (*usus fructus*) aan alle leden van een afgebakende groep actoren toekomt (Mol en Verbon, 1997, p. 21). Het recht om de vorm of inhoud van een zaak te verhandelen (*abusus*) komt dan aan de groep als geheel toe, of wordt in het geheel niet omschreven. Een voorbeeld van gemeenschappelijk eigendom zijn natuurlijke hulpbronnen. Bij *particulier eigendom* vallen deze drie categorieën samen; ze worden alle volledig toegekend aan één of meerdere actoren, zoals dat bijvoorbeeld bij aandelen het geval is. Volgens Künneke maakt particulier eigendom sterke economische prikkels (*incentives*) los die tot allocatieve en technische efficiëntie kunnen leiden (Mol en Verbon, 1997, p. 21). Omdat de voordelen van het handelen (de winst) door de particulier zelf wordt ontvangen, is hij meer bereid te investeren in het goed en daarnaast rekening te houden met de toekomstige waarde van dat goed. Dit in tegenstelling tot overheidsorganisaties, waar ambtenaren zich de winst niet mogen toe-eigenen; zij zouden dan ook geneigd kunnen zijn zich minder in te spannen (Ter Bogt, 1998, p. 47). De opmerkingen aangaande het eigendom en de daaraan gekoppelde efficiëntie zijn zeer van belang voor het privatiseringsvraagstuk, omdat deze efficiëntie een veelvuldig genoemd argument is om te gaan privatiseren. Naast particulier en gemeenschappelijk eigendom wordt nog een derde vorm onderscheiden, het *overheidseigendom*. Dit wordt als een tussenvorm beschouwd; elementen van zowel particulier eigendom als gemeenschappelijk eigendom komen naast elkaar voor (Mol en Verbon, 1997, p. 21). Dit is in lijn met de veronderstellingen die gedaan zijn in het eerste hoofdstuk aangaande privatisering; het eigendom van (voormalige) overheidsbedrijven wordt uiteindelijk overgedaan aan private partijen. De veronderstelling in de eigendomsrechtentheorie is dat uiteindelijk het eigendom de vorm aanneemt van dat van particulier of dat van gemeenschappelijk eigendom. Het particulier eigendom zou ook wel beschouwd kunnen worden als het ultieme eindstation van de verschillende soorten bezit; verantwoordelijkheid van één of meerdere actoren voor een eigendom voorkomt economische overexploitatie, hetgeen bekend staat als de 'tragedy of the commons' (Mol en Verbon, 1997, p. 23). Wanneer men maïs op een gemeenschappelijk stuk grond kan verbouwen op een normale of een intensieve manier, waarbij bij de intensieve variant de opbrengsten hoger zijn maar het veld haar vruchtbaarheid langzaam kwijtraakt, zal men kiezen voor de intensieve variant omdat de opbrengsten voor het individu zijn terwijl de kosten met alle bezitters gedeeld worden. Uiteindelijk zal men het veld niet meer kunnen gebruiken. Wanneer de grond in particulier eigendom is, zijn de kosten voor het individu en zal deze verantwoordelijkheid er hoogstwaarschijnlijk toe leiden dat er normaal gebruik wordt gemaakt van het veld. Hierin kan een argument gevonden worden om particulier eigendom boven dat van gemeenschappelijk of overheidseigendom te plaatsen; privatisering biedt in dat licht een voordeel.

Aan het private eigendom zitten echter ook nadelen, zo betogen Hart, Shleifer en Vishney (1997). Zij stellen dat een organisatie die goederen of diensten aanbiedt kan investeren in kwaliteit enerzijds of in het reduceren van kosten anderzijds. In het geval van incomplete contracten, waarbij de overheid productie van een goed of dienst uitbesteedt of privatiseert en daarvoor een zeker niveau van kwaliteit eist, zal de private partij een sterkere prikkel ervaren om tot een betere kwaliteit en lagere prijs te komen dan een overheidsdienst dat zal doen (Hart, Shleifer en Vishney, 1997, pp. 1-3).

Daarbij zijn prijs en kwaliteit veelal inwisselbare principes: meer van het een gaat ten koste van het ander. Echter, de prikkel van een lagere prijs is doorgaans vele malen sterker dan die van kwaliteitsverbetering. Dit wordt vooral verklaard door het feit dat een private partij niet met de overheid als opdrachtgever hoeft te overleggen om tot prijsverlaging over te gaan, terwijl dit voor de kwaliteit wel moet omdat hierover met de overheid afspraken gemaakt worden. Hoewel het model van Hart, Shleifer en Vishney de factor concurrentie niet heeft opgenomen, beredeneren zij dat op een markt waar concurrentie heerst door sociale 'controle' van kopers (zij willen immers een kwalitatief goed product) de kwaliteit van producten hoger zal zijn. De hoogte van de kwaliteit is in dat geval afhankelijk van het feit welke investeringen er gedaan zijn; hogere investeringen dragen bij aan een hogere kwaliteit. De beslissing om tot privatisering te komen wordt sterker wanneer concurrentie of een contract impliciet zorg kunnen dragen voor een hogere kwaliteitsgarantie (Hart, Shleifer en Vishney, 1997, pp. 17-18, 33). Wanneer steeds overleg gepleegd moet worden met de overheid om innovaties te mogen doen, wordt deze innovatiedrang echter geremd. Als het netwerk overheidseigendom is zullen er niet dusdanige investeringen gedaan worden die tot gevolg hebben dat de kwaliteit het hoogste is, omdat het de overheid is die investeert en zij niet zo'n groot belang heeft bij die investeringen als private partijen dat hebben. Wanneer private partijen echter zelf verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor die kwaliteit, wat gebeurt door de afnemers van het product, zal dit niet alleen een lagere prijs tot gevolg hebben (het gegeven van productie door een private partij), maar eveneens een hogere kwaliteit tot gevolg hebben; zelfs nog hoger dan wanneer de overheid zelf zorg zou dragen voor de kwaliteit (Hart, Shleifer en Vishney, 1997, pp. 1, 32-34). Privaat eigendom in combinatie met concurrentie levert in dat geval de meest effectieve situatie op, gegeven het feit dat de kwaliteit het hoogst is en de kosten het laagst zijn; men heeft het beste van allebei. Deze situatie zou dan ook als meest nastrevenswaardig betiteld kunnen worden. Echter, de situaties van overheidseigendom enerzijds of privaat eigendom zonder concurrentie anderzijds zijn vrijwel niet op effectiviteit te beoordelen, omdat niet zonder meer gesteld kan worden dat kwaliteit meer 'waard' is dan efficiëntie of omgekeerd. Het effectiviteitscriterium voor wat betreft de eigendomsrechtentheorie wordt in dat geval ietwat beperkt, omdat enkel over één situatie geoordeeld kan worden als zijnde 'effectief'. Voor wat betreft de efficiëntie is wél een duidelijk criterium voor handen: overheidseigendom is minder efficiënt dan privaat eigendom. De uiteindelijke eigendomsvorm van de elektriciteitssector is dan ook mede bepalend voor zowel de efficiëntie als de effectiviteit ervan.

3.2.2 Transactiekostentheorie – In de transactiekostentheorie worden de kosten van transacties centraal gesteld; het gaat daarbij om de efficiëntie van transacties, hetgeen slaat op de som van productie- en transactiekosten, welke zo laag mogelijk moet zijn (Mol en Verbon, 1997, p. 38). De econoom Williamson kan als belangrijkste vertegenwoordiger van deze benadering beschouwd worden. De term 'transactiekosten' wordt door Hazeu (2000) omschreven als de kosten die noodzakelijk zijn om "het contract in ruime zin tussen partijen 'vollediger' te maken" (p. 73). Het zijn in feite coördinatiekosten die bovenop bijvoorbeeld de reguliere kosten van een product of dienst komen en die benodigd zijn om een transactie tussen partijen mogelijk te maken. Hierbij kan worden gedacht aan zoekkosten, kosten die gemaakt worden door partijen om te onderhandelen, toezicht te houden of eigendomsrechten tot stand te brengen. De Amerikaanse econoom Coase (1937) voerde aan dat organisaties zoals bedrijven en de overheid bestonden bij de gratie van die transactiekosten. Wanneer ieder mens afzonderlijk op de markt zou opereren en zou onderhandelen over prijzen, voorwaarden of contracten, brengt dit dusdanig hoge kosten met zich mee dat het laten verlopen van transacties via organisaties voordeel biedt ten opzichte van een situatie waarbij prijzen

via markttransacties tot stand zouden komen (Mol en Verbon, 1997, p. 37). Binnen bedrijven krijgen bijvoorbeeld medewerkers een vaste beloning en wordt er niet over elke productieopdracht opnieuw onderhandeld (Hazeu, 2000, p. 41). Afhankelijk van hoe een transactie tot stand komt, gaat dit gepaard met transactiekosten. Hazeu benadrukt het conceptueel karakter van transactiekosten. De term 'transactiekosten' als zodanig moet ruim opgevat worden; het gaat hier niet alleen om monetaire kosten die gemaakt worden om ruiltransacties op de markt te realiseren (pp. 73-74).

Williamson bespreekt in zijn werken een tweetal factoren dat van invloed is op de transactiekostenbenadering. Het gaat hier om veronderstellingen ten aanzien van het menselijk gedrag: *rationeel handelen* en *opportuun gedrag*. De eerste veronderstelling heeft betrekking op de wijze waarop mensen handelen. Men streeft naar rationalisme, maar kan simpelweg nooit alle alternatieven kennen, laat staan afwegen. Er zal dus een keuze gemaakt moeten worden op basis van een gelimiteerd aantal afwegingen. De veronderstelling van de opportunistische mens is die dat men zoekt naar haar eigen belang en bereid is minder deugdelijke middelen te gebruiken om dat doel te bereiken, zoals bijvoorbeeld het achterhouden van informatie of het stelen van producten of ideeën (bedrijfsspionage). Van belang is overigens dat volgens Williamson niet alle mensen altijd opportuun gedrag vertonen, maar dat men er vanuit moet gaan dat sommige mensen dit wellicht wel doen (Mol en Verbon, 1997, p. 39 en Williamson, 1985, pp. 64-65). De twee genoemde veronderstellingen ten aanzien van menselijk gedrag zijn (mede) bepalend voor de efficiëntie van de zogenoemde besturingsstructuur. Een *besturingsstructuur* (of beheersstructuur) valt te typeren als een combinatie van methoden, technieken, procedures en organisaties die nodig is om een transactie (of een reeks transacties) voor te bereiden, de benodigde contracten af te sluiten en vervolgens af te wikkelen (Bouma, 1991, pp. 8-9 en Mol en Verbon, 1997, p. 39). Voorbeelden van besturingsstructuren zijn een marktprijs of een intern besluitvormingsproces. Het doel is om een dusdanige besturingsstructuur te vinden, opdat de kosten van zowel transactie als productie van een goed of dienst zo laag mogelijk zijn. Indien dat punt bereikt is, kan de besturingsstructuur als zo efficiënt mogelijk beschouwd worden¹¹. Deze efficiëntie is overigens afhankelijk van de kenmerken van transacties. Het spanningsveld tussen de kenmerken van transacties en de efficiëntie van de besturingsstructuur kan als de essentie van de transactiekostenbenadering worden beschouwd (Mol en Verbon, 1997, pp. 38-39). Naast opportunisme en rationeel handelen, onderscheidt Williamson nog een drietal kenmerken van transacties die bepalend zijn voor de besturingsstructuur, te weten: 'asset specificity', onzekerheid en schaal en frequentie van de transacties. Bij 'asset specificity' (ofwel specificiteit van investeringen) draait het om de specificiteit van activa. Indien activa een meer algemeen doel hebben, zoals bijvoorbeeld een kantorencomplex of een voorraad hout, kunnen ze makkelijker worden aangewend voor andere doeleinden; activa met een specifiek doel, zoals een machine voor het vervaardigen van elektronische chips, kunnen dat niet. Naarmate de 'asset specificity' hoger is zullen leverancier en afnemer sterker aan elkaar gebonden zijn en daarmee is de onderlinge relatie meer open en langdurig van aard (Mol en Verbon, 1997, p. 40). Hazeu (2000) trekt dit in lijn met investeringen die gedaan moeten worden. Indien investeringen algemener van aard zijn, kan gemakkelijker financiering van buiten worden gevonden en is het risico kleiner: een kantoor kan weer verhuurd worden aan een ander bedrijf. Wanneer investeringen echter specifiekere zijn is het risico groter (wat

¹¹ Let wel dat, zoals Joskow terecht opmerkt, besturingsstructuren op zichzelf niet 'perfect' zijn. Het gaat erom de best passende besturingsstructuur te vinden uit een aantal imperfecte besturingsstructuren (Joskow, 2001, pp. 504-505).

moet men immers met een chipmachine?) en zal een externe financier derhalve een hogere rente in rekening brengen (pp. 75-76). De mate van afhankelijkheid is in dit laatste geval ook groter: de financier kan niets met een chipmachine en zal met lege handen staan wanneer het bedrijf dat de machines gebruikt wegvault. Daarentegen zijn er minder externe financiers beschikbaar om de machine (mede) te bekostigen. Een tweede kenmerk van transacties, *onzekerheid*, sluit hier nauw op aan. Naarmate de onzekerheid groter is, zal het prijsmechanisme minder goed functioneren (de besturingsstructuur is niet meer efficiënt) en zodoende leiden tot hogere transactiekosten (Mol en Verbon, 1997, p. 41). Het financieren van een chipmachine brengt immers een hogere onzekerheid met zich mee dan de financiering van een kantoorcomplex dat eenvoudiger voor een ander doel is aan te wenden. Onzekerheid kan daarbij ook als een factor op zich worden beschouwd en uit zich veelal in informatieasymmetrie: er is een verschil tussen de beschikbare informatie en de benodigde informatie. Het derde en laatste kenmerk is de *frequentie en schaal van de transacties*. Indien een transactie vaker voorkomt, een grotere omvang heeft of een meer specifieke investering vereist, zal de kans dat eenvoudig te maken prijsafspraken tussen partijen ook daadwerkelijk leiden tot lagere transactiekosten, kleiner zijn (Mol en Verbon, 1997, p. 41). Gevolg is dat vanuit efficiëntievoordelen gezocht zou moeten worden naar complexere afspraken en contractvormen teneinde de transactiekosten te verlagen; er hoeft immers niet meer onderhandeld te worden over een aantal zaken, omdat deze in het contract zijn opgenomen.

Uit een studie van het CPB is gebleken dat met name de éénmalige transactiekosten hoog zijn bij het voorstel van het kabinet aangaande eigendomssplitsing (CPB, 2006, p. 1). Het feit dat er transactiekosten zijn en het belang ervan binnen de casus geeft al aan waarom de theorie relevant is voor de analyse die gemaakt gaat worden in het vierde hoofdstuk. Opportunisme, beperkte rationaliteit, specificiteit van investeringen, mate van onzekerheid en frequentie van transacties zijn gezamenlijk (mede) bepalend voor de keuze van de beheersstructuur. Williamson beargumenteerde dat wanneer de specificiteit van investeringen laag is er, ongeacht de frequentie van de transactie of de mate van onzekerheid ervan, gekozen zou moeten worden voor de beheersstructuur 'markt' (Hendrikse, 1998, pp. 218-219). Is de specificiteit van investeringen daarentegen gemiddeld tot hoog, dan zou overwogen kunnen worden om te kiezen voor een langetermijncontract of hiërarchie (in het geval van respectievelijk lage of hoge onzekerheid) enerzijds en verticale integratie, langetermijncontracten of bemiddeling (in geval van een lage of hoge frequentie) anderzijds (Hendrikse, 1998, p. 219). Gezien het feit dat het kabinet inzet op een uiteindelijke privatisering van de elektriciteitssector (hetgeen inhoudt dat voor de beheersstructuur 'markt' gekozen gaat worden) kan dit een verandering van besturingsstructuur inluiden die gegeven de kenmerken van de markt niet optimaal zou zijn, uitgaande van de redenering van Williamson. Immers, wanneer de specificiteit van investeringen en de frequentie van transacties beide hoog zijn, ligt een hele andere bestuursstructuur voor de hand dan wanneer de specificiteit van investeringen laag is. Joskow (2001) waarschuwt extra voor de gevolgen die met het herstructureren van de elektriciteitssector gepaard kunnen gaan. Hij stelt dat er rekening gehouden moet worden met investeringen die in het verleden gedaan zijn en er dientengevolge een 'overgangsmechanisme' moet zijn zodat eerst nieuwe investeringen gedaan kunnen worden die gericht zijn op de hernieuwde situatie. Zo kan er een meer stabiele situatie ontstaan die minder ontvankelijk is voor de eventuele veranderingen die plaatsvinden door een dergelijke markthervorming (Joskow, 2001, pp. 527-528).

3.2.3 Agencytheorie – In de agencytheorie (ofwel principaal-agenttheorie) staat de relatie tussen opdrachtgever (principaal) en opdrachtnemer (agent) centraal. Het model verwijst naar een situatie waarin er sprake is van een vorm van samenwerking (een contract) tussen twee actoren. De ene actor, de agent, voert taken uit en neemt beslissingen ten faveure van de andere actor, de principaal (Mol en Verbon, 1997, p. 62). Voor het uitvoeren van deze taken krijgt de agent van de principaal een beloning. Kenmerkend voor de relatie tussen principaal en agent is dat er sprake is van informatieasymmetrie: de opdrachtgever weet niet of de opdrachtnemer maximaal presteert, terwijl de opdrachtnemer dit uiteraard wél van zichzelf weet (Hazeu, 2000, p. 80). De opdrachtgever kan simpelweg niet alle activiteiten van de agent controleren en zodoende hier geen prestatieniveau uit afleiden. Bovendien zijn er externe omstandigheden die zowel positief als negatief van invloed kunnen zijn op de prestaties van de opdrachtnemer, iets waar de opdrachtgever al helemaal geen zicht op heeft (Mol en Verbon, 1997, pp. 61-62). Een tweede kenmerk voor de relatie tussen principaal en agent is de aanwezigheid van verschillende (tegengestelde) belangen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (Mol en Verbon, 1997, pp. 61). Hazeu stipt aan dat beide partijen worden verondersteld hun eigen nut na te streven in 'een wereld van onvolledige informatie' (Hazeu, 2000, p. 80). Deze informatieasymmetrie maakt opportunistisch gedrag mogelijk. Het is de agent eraan gelegen zo min mogelijk tijd met zijn taak bezig te zijn, zodat hij dan tegen een minimale inspanning het voor hem maximale resultaat, zijn vooraf afgesproken beloning, bereikt. De principaal daarentegen heeft er belang bij dat de agent zich inspant voor hetgeen de twee partijen overeen zijn gekomen. Hiervoor zal hij bepaalde prikkels ofwel 'incentives' hanteren (Ter Bogt, 1998, p. 53).

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag gaat het er concreet om of het overheidsbeleid geschikt kan worden bevonden. Bezien vanuit de agencytheorie stuit dit op een probleem. De enig aanwijsbare principaal-agentrelatie in het geval van de elektriciteitssector is die van aandeelhouder en organisatie, een relatie die niet uniek is voor de relatie overheid versus bedrijf. Een bedrijf heeft die relatie immers met meerdere aandeelhouders. Daarnaast is er van een principaal-agentrelatie überhaupt geen sprake wanneer de overheid geen aandeelhouder meer is. Het uiteindelijke doel van privatisering is immers dat de overheid haar aandelen en daarmee haar eigendom overdraagt aan private partijen. Soms gebeurt dit min of meer in één keer, soms gedurende een aantal jaren, maar uiteindelijk is het ultieme doel het eigendom volledig uit handen te geven. Deze trend is duidelijk waarneembaar bij staatsdeelnemingen in bijvoorbeeld KPN; wanneer de overheid geen aandelen meer in handen heeft is er dus geen principaal-agentrelatie tussen overheid en geprivatiseerde onderneming en kan derhalve de agencytheorie niet worden aangewend voor het privatiseringsvraagstuk. De enige relatie die echter nog wel van belang blijft in zowel de uitgangssituatie als de door het kabinet voorgestelde situatie is die tussen de lagere overheid (gemeenten en provincies) en de rijksoverheid.

3.2.4 Bureaucratietheorie – In het bureaucratie-model van Niskanen wordt stilgestaan bij het belangenverschil tussen principaal en agent in een niet op winst gerichte organisatie. Het draait om het gedrag van wat Niskanen omschrijft als 'bureaus': non-profit organisaties die ten minste gedeeltelijk worden gefinancierd door een periodieke bijdrage (een budget), dat wordt toegekend door zogenaamde 'sponsors' (budgetverstrekkers) (Ter Bogt, 1998, p. 56). Centraal staat de relatie tussen politiek en ambtenarij, die wordt getypeerd als een tweezijdig monopolie: de politiek, bestaande uit regering en parlement, stellen het budget vast voor een bepaalde voorziening, terwijl een ambtelijke dienst (bijv. een gemeente), gegeven een bepaalde kostenfunctie

een bepaald aanbod kan verzorgen (Hazeu, 2000, p. 63). De relatie tussen rijksoverheid (het kabinet) en lagere overheden (gemeenten en provincies) zou getypeerd kunnen worden als een principaal-agentrelatie. Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid: de ambtenaren (gemeenten en provincies) zijn afhankelijk van het door de politiek (vertegenwoordigd door de regerende partijen; het kabinet) vastgestelde budget, terwijl de politiek afhankelijk is van de inzet van de ambtenaren om de door de haar vastgestelde doelstellingen te realiseren. Zo moeten veel wetten en regels worden nageleefd of verder worden uitgewerkt door lagere overheden: zij maken zelf beleid en voeren voor een deel het beleid uit dat van hogerhand wordt opgelegd. Daarbij komt dat regering en parlement als principalen geen zicht hebben op de doeleinden van de agenten, de ambtelijke ondergeschikten. Er is in andere woorden sprake van onvolledige informatie aan de kant van de principalen, gelijk aan hetgeen de veronderstelling is in de agencytheorie.

Niskanen veronderstelt dat ongeacht wat de doelstellingen van de ambtelijke dienst (in casu: gemeenten en provincies) ook moge zijn, deze doelstellingen een betere kans op realisatie hebben wanneer het budget hoger is; de 'bureaucraten' streven naar budgetmaximalisatie of een maximale 'discretionaire beheerswinst' (Ter Bogt, 1998, p. 56). De bureaucraat heeft belang bij een zo groot mogelijke organisatie en productie, omdat zaken die voor de bureaucraat van belang zijn, zoals macht, salaris en reputatie toenemen naarmate de organisatie groter is (Ter Bogt, 1998, pp. 57-58). Echter, het beschikbare budget kan en mag niet onbepaald groeien, omdat dit eveneens het voortbestaan van het bureau in gevaar kan brengen: de geleverde productie moet wel overeenkomen met hetgeen de principaal van het bureau verwacht (Ter Bogt, 1998, p. 58 en Niskanen, 1971, pp. 41 en 42). Bij het streven naar *maximale discretionaire beheerswinst* gaat het om de (keuze)vrijheid van ambtenaren binnen het bureau. Wanneer men, idealiter, precies genoeg geld (budget) krijgt om het meeste efficiënte aantal eenheden van een product te produceren, blijft er geen geld over om te spenderen aan andere zaken en is de keuzevrijheid van de ambtenaar gelijk aan nul (er is geen keuzevrijheid). Indien het budget groter is dan hetgeen nodig is voor de meest efficiënte productie (indien deze efficiënte productie er in de eerste plaats al is), houdt de bureaucraat geld over om andere zaken te ondernemen. Deze budgetsituatie is dan ook vanuit economisch perspectief onwenselijk en inefficiënt (Ter Bogt, 1998, p. 58). Om niet te hoge budgetkosten te maken, zal de principaal zich moeten wenden tot aanvullende informatieverwerving (zoals toezicht, monitoring of een beloningssysteem), hetgeen gepaard gaat met informatiekosten (Hazeu, 2000, p. 64).

Vanuit het perspectief van de maximale discretionaire beheerswinst is het in het belang van gemeenten en provincies om zoveel mogelijk budget te genereren teneinde zoveel mogelijk zelf te beslissen op terreinen waar zij die gewenste zeggenschap niet volledig hebben. Het kabinet weet niet exact waar de verschillende lagere overheden mee bezig zijn en zal informatiekosten moeten maken om deze te controleren, teneinde een budget vast te stellen dat zoveel mogelijk tegen het optimale budget aanligt¹². In een eindsituatie waar de lagere overheden niet het eigendom van bijvoorbeeld netwerk of commerciële holding in handen hebben zou er theoretisch beschouwd meer efficiëntie kunnen zijn doordat het verschijnsel van budgetmaximalisatie niet optreedt. Probleem bij deze theorie blijft echter wel om de relatie tussen principaal en agent bloot te leggen en daarnaast het concrete belang en het commitment van de agent aan dat belang vast

¹² Er wordt gemakshalve van uitgegaan dat een optimale budgetstelling in het geval van grote bureaus zoals provincies en gemeenten nagenoeg onmogelijk is.

te stellen (Ter Bogt, 1998, p. 57). De theorie draagt dan ook als zodanig niet bij aan de geschiktheidsanalyse van het overheidsbeleid.

3.2.5 Resumerend – Ofschoon zowel de eigendomsrechtentheorie als de transactiekostentheorie in beginsel niet zijn ontwikkeld voor de publieke sector, zijn er wel verbindingen te maken tussen de inzichten uit de neo-institutionele theorieën en de situatie in de elektriciteitssector, temeer omdat de overheid besluit de elektriciteitsbedrijven privaat te maken. De nadruk ligt daarbij vooral op het eigendom van netwerk en commerciële activiteiten en de verschillende combinaties van eigendom die tussen die twee te maken zijn. Er wordt van de sector een 'echte' economische markt gemaakt, waarbij verschillende private bedrijven met elkaar concurreren en uiteindelijk (zo is althans de bedoeling) efficiënter gaan produceren; en op precies die situatie zijn de verschillende economische theorieën van toepassing. Een ander verhaal is het 'middengebied' dat wordt getypeerd door de agencytheorie en de daaraan verwante bureaucratietheorie. Los van het feit dat de in de theorieën omschreven relatie tussen principaal en agent moeilijk te duiden is, geeft de theorie verder niet een dusdanig houvast dat de geschiktheid van het kabinetsbeleid ten opzichte van de huidige situatie te beoordelen is. Het is immers moeilijk in te schatten hoe de verhoudingen feitelijk liggen in beide situaties; dit is onvoldoende zichtbaar te maken. Er kan enkel een uitspraak gedaan worden over de relatie tussen rijksoverheid en lagere overheden en hoe deze mogelijk in de verschillende situaties invloed heeft op de efficiëntie en effectiviteit.

3.3 De interventieparadox - Bovenberg, Teulings en Van Dalen (2004) stellen dat een partij met beslissingsbevoegdheid - zoals de overheid - er belang bij kan hebben deze macht uit handen te geven, ondanks het feit dat die beslissingsmacht dan niet langer benut kan worden. Hier staat namelijk tegenover dat andere partijen, zoals bijvoorbeeld private eigenaren, worden geprikkeld om kostenefficiënter te gaan werken of het aanbod van diensten te vergroten. Doel van het uit handen geven van de macht is uiteindelijk dat de opdrachtgever de opdrachtnemer tot een betere prestatie wil bewegen (Bovenberg, Teulings en Van Dalen, 2004, pp. 1-2).

Een voorbeeld. Een overheidsonderdeel, dat vroeger velerlei infrastructurele projecten uitvoerde, is overgegaan in de handen van private eigenaren. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geeft aan het voormalige overheidsorgaan de opdracht een brug te bouwen. Deze brug moet binnen 128 dagen voltooid zijn. Wanneer de brug binnen de termijn van 128 dagen is afgebouwd, krijgt het Ministerie uiteindelijk inzicht in de werkwijze van het bouwbedrijf; het bouwbedrijf presenteert bijvoorbeeld een afrekening, waaruit onder andere blijkt hoeveel uren werk het project heeft gekost en tegen welke prijs materialen zijn gekocht. Het ministerie zou dan aan de verleiding bloot kunnen staan om de prestatiebeloning aan te passen, door bijvoorbeeld in de toekomst minder geld beschikbaar te stellen voor een project met dezelfde omvang of door het aantal dagen waarin het project moet worden afgerond terug te brengen van 128 dagen naar bijvoorbeeld 112 dagen. Deze interventies kunnen dan dienen als een prestatieprikkel: het bouwbedrijf moet zijn best doen het project volgens gemaakte afspraken te realiseren en zal dit wellicht proberen te realiseren door efficiëntere inzet van arbeid of inkoop van materialen. Het probleem in deze is echter dat de opdrachtnemer dit ziet aankomen en daarom niet of nauwelijks zal reageren op de prestatieprikkels van het ministerie. Immers, wanneer men (ruim) binnen het gegeven budget of de gestelde termijn blijft, kan men erop wachten dat er de volgende keer minder budget of tijd beschikbaar is om hetzelfde te realiseren. Het is niet in het belang

van de opdrachtnemer om zo efficiënt mogelijk te werken en zo toe te geven aan de prestatieprikkels van de opdrachtgever.

Het hierboven geschetste fenomeen staat ook wel bekend als het zogenoemde *ratchet-effect*: de opdrachtnemer ziet in dat goede prestaties die in het heden worden geleverd in de toekomst zullen worden afgestraft door strengere normen van de opdrachtgever (Bovenberg, Teulings en Van Dalen, 2004, pp. 2–3). Prestatieprikkels zullen alleen werken wanneer de overheid zich aan eerder gemaakte beloften houdt en de normen in stand laat. Wanneer de overheid tóch aan de normen tornt, zal dit enkel averechts werken: er heerst onzekerheid of de overheid zich wel aan gemaakte afspraken zal houden, met als gevolg dat de private eigenaren minder bereid zijn zelf risico's te nemen en hun 'ondernemersgeest' te tonen. Men neemt een afwachtende houding aan ten aanzien van de overheid, terwijl het juist de bedoeling is dat private bedrijven in het geval van het marktmechanisme het voortouw nemen. In een bredere en algemenere zin kan dit ratchet-effect worden vervat in de zogenaamde *interventieparadox*. Deze veronderstelling houdt in dat er vanuit de overheid de wens is om het vertrouwen van burgers te herstellen, hetgeen leidt tot meer interventies, regels en toezicht, hetgeen uiteindelijk tot gevolg heeft dat het al tanende vertrouwen in de overheid nog verder wordt ondermijnd. De door de overheid gedane interventies zijn op korte termijn vaak aantrekkelijk, maar zullen op de lange termijn een wederkerig effect hebben (Teulings et al, 2005, pp. 3-4). Naast het feit dat de overheid het doet voorkomen dat burgers meer hun eigen gang kunnen gaan (hetgeen wordt tegengesproken door de hoeveelheid regels, iets dat uiteindelijk het aanzien van de overheid schaadt) heeft het teveel aan regels tot gevolg dat de burger zich alles behalve gemotiveerd voelt haar eigen verantwoordelijkheid te nemen. Met andere woorden: de indruk wordt gewekt dat de overheid de verantwoordelijke is; burgers zullen meer onverantwoord met risico's omgaan doordat zij er automatisch vanuit gaan dat de overheid door toezicht deze risico's afdekt (Teulings et al, 2005, p. 4). Gesteld wordt dat het voor actoren van belang is dat de beslissingsmacht en zeggenschap zal worden toegedeeld aan de partij die de meeste niet-controleerbare waarde in een relatie schept. Het kan daarom voor actoren van belang zijn hun macht uit handen te geven, omdat dit zo hun geloofwaardigheid vergroot en andere partijen de kans geeft in de relatie te investeren (Teulings, Bovenberg en Van Dalen, 2003, pp. 87-88). Om de interventieparadox te 'tackelen' suggereren Teulings et al. dan ook dat de overheid haar rol als regelgever moet heroverwegen en een meer gewogen afweging moet maken tussen wanneer zij wel en niet ingrijpt door middel van regelgeving (Teulings et al, 2005, p. 5).

De interventieparadox geeft, anders dan het neo-institutionele kader, al meer invulling aan de geschiktheidsanalyse door een duidelijke invulling te geven aan hoe private partijen en de overheid zich moeten gedragen; ze is al toegespitst op de verhouding overheid versus private partijen. Nadruk vanuit deze theorie ligt zoals gezegd op de effectiviteit van overheidsingrijpen; deze neemt af naarmate de overheid meer intervenueert. De geschiktheid van het kabinetsbeleid komt dan tot uiting in de vraag of de situationele verandering eveneens een verandering in effectiviteit inhoudt; in hoeverre zijn er interventiebevoegdheden en in welke mate kan de overheid hiervan gebruik maken?

Hoofdstuk 4 - Analyse

In de voorgaande hoofdstukken is uitgebreid stilgestaan bij het verschijnsel privatisering, het privatiseringsbeleid van de overheid en de verschillende theorieën van waaruit dat beleid gezien kan worden. In dit hoofdstuk zullen deze zaken worden gecombineerd, door het beantwoorden van de derde deelvraag: *in hoeverre kan, geredeneerd vanuit de behandelde academische inzichten, het overheidsbeleid aangaande de elektriciteitssector geschikt worden bevonden?* Het doel van het overheidsbeleid is om de energiesector te privatiseren teneinde meer concurrentie (en diensgevolge lagere prijzen en betere service) te realiseren. De analyse strekt zich uit tot de vraag of het huidige overheidsbeleid een geschikt instrument is om tot dat doel te komen. Gekeken wordt naar de geschiktheid van het overheidsbeleid (de voorgestelde 'harde' splitsing) ten aanzien van de huidige situatie (het nulalternatief) in termen van effectiviteit en efficiëntie; dit door gebruik te maken van de besproken theorieën in het derde hoofdstuk. Levert de eigendomssplitsing voordelen op of is het wellicht toch beter bij de oude situatie te blijven? De geschiktheidsvraag zal in twee etappes beantwoord worden. Allereerst wordt vanuit het neo-institutionele kader gekeken, waarna in de tweede paragraaf door middel van de interventieparadox geprobeerd wordt de geschiktheid te duiden.

4.1 Het neo-institutionele kader – Deze paragraaf zal uitgaan van het neo-institutionele kader zoals dat wordt besproken in Mol en Verbon (1997) en uiteen is gezet in paragraaf 3.1 en 3.2. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de eigendomsrechtentheorie, transactiekostentheorie en de bureaucratietheorie.

4.1.1 Property rights-theorie – Het begrip eigendomsrecht is gedefinieerd als zijnde alle juridische regelingen die randvoorwaarden aan economische activiteiten stellen. Er zijn drie categorieën van eigendomsrechten in enge zin onderscheiden: het recht op gebruik, het recht op vruchtgebruik en het recht om de vorm of inhoud van een zaak te veranderen of te verhandelen. Op basis hiervan zijn vervolgens twee hoofdvormen onderscheiden, particulier eigendom en gemeenschappelijk eigendom, waarbij het belangrijkste verschil tussen deze twee is dat het recht om de vorm of inhoud van een zaak te veranderen in het geval van gemeenschappelijk eigendom ofwel toekomt aan een groep ofwel niet omschreven is. Bij particulier eigendom worden alle drie de rechten toegeschreven aan één of meerdere actoren. Een derde vorm van eigendom, overheidseigendom, werd beschouwd als een tussenvorm, dit omdat zowel elementen van particulier eigendom als gemeenschappelijk eigendom naast elkaar voorkomen. In het geval van het privatiseringsproces verandert de eigendomsvorm van overheidseigendom naar particulier eigendom. Afgaande op het door het kabinet geschetste beleid is het uiteindelijk de bedoeling dat er een splitsing optreedt tussen netwerk en commerciële activiteiten, waarna de commerciële activiteiten worden ondergebracht in NV's of BV's waarvan de aandelen (deels) in handen zijn van particulieren. Doel van het kabinet is dat het commerciële gedeelte in elk geval geprivatiseerd wordt; privatisering van het netwerk behoort nog steeds tot de opties, hoewel het voor de hand ligt dat de aandelen daarvan voorlopig in handen blijven van de lagere overheden.

De geschiktheidsvraag strekt zich in het geval van het eigendomsvraagstuk uit tot in welke situatie de meeste efficiëntievoordelen¹³ optreden met betrekking tot de

¹³ De effectiviteitsvraag wordt hier in eerste instantie buiten beschouwing gelaten, omdat geen uitspraak gedaan kan worden over welke situatie meer effectief is: overheidseigendom of privaat eigendom zonder concurrentie. Privaat eigendom in combinatie met concurrentie is het meest effectief, omdat zowel efficiëntie als kwaliteit hoger zijn dan in de andere twee situaties.

verdeling van eigendomsrechten. In de huidige situatie is de elektriciteitssector te beschouwen als overheidseigendom, terwijl de sector in het geval van de eigendomssplitsing te beschouwen valt als een gemengde eigendomsvorm: zowel particulier eigendom voor wat betreft de commerciële activiteiten als overheidseigendom voor wat betreft het netwerk. In het derde hoofdstuk is aan de orde gekomen dat particulier eigendom in combinatie met concurrentie sterke economische prikkels losmaakt die uiteindelijk kunnen leiden tot allocatieve en technische efficiëntie. De private partij zou daardoor meer bereid zijn te investeren in het goed dat hij produceert en daarnaast eveneens rekening houden met de toekomstige waarde van het goed. De kwaliteit van het goed is gewaarborgd tegen een lagere prijs.

De kanttekening die Hart, Shleifer en Vishney bij het proces van verzelfstandigen en privatiseren plaatsen is dat productie door private partijen leidt tot een efficiëntieverbetering en dientengevolge tot lagere kosten, maar dat dit uiteindelijk ten koste gaat van de kwaliteit omdat de prikkel tot efficiëntie groter is dan de prikkel tot investeren in het product. Indien er voldoende concurrentie op de markt aanwezig is kan dit worden voorkomen, doordat de consument dan de kwaliteit op de markt bewaakt. Vanuit dat perspectief beschouwd zou de nieuwe situatie een verbetering inhouden ten opzichte van de huidige situatie waarin enkel de 'tussenvorm' overheidseigendom geldt; er is dan een prikkel voor lagere kosten (door het private eigendom) én een hogere kwaliteit (door de concurrentie). Echter zal in de nieuwe situatie ook een splitsing optreden in het eigendom van netwerk en commerciële activiteiten; netwerken blijven in overheidshanden, terwijl de rest geprivatiseerd wordt. Private partijen zullen daarom ook veel minder (of zelfs geen) redenen zien om nog in dat netwerk te investeren, hetgeen uiteindelijk ten koste kan gaan van de kwaliteit. Dat kwaliteitsverlies zou dan volgens de theorie opgevangen kunnen en moeten worden door de overheid.

De discussie strekt zich dan ook niet langer uit tot de vraag of er wel geprivatiseerd moet worden, maar of het netwerk in de privatisering betrokken moet worden. In de situatie waarbij de commerciële activiteiten worden verkocht en het netwerk in overheidshanden blijft, zal de efficiëntie toenemen (omdat private partijen zorg dragen voor de productie in plaats van de overheid) en de kwaliteit gelijk blijven (uitgaande van de veronderstelling dat de overheid de hoogste kwaliteit levert, zorg draagt voor het netwerk en dat in de nieuwe situatie nog steeds zal doen). De kwaliteit zal echter wel lager zijn dan in een situatie waarbij het netwerk in handen is van de private partijen: zowel de prikkel om efficiënt te produceren als de prikkel om kwaliteitsproducten af te leveren is bij de private partij groter dan bij de overheid (Hart, Shleifer en Vishney, 1997, p. 1 en p. 34). Daarnaast kan de efficiëntie van het netwerk hoger zijn wanneer dit in handen is van een private partij. De gemengde eigendomssituatie heeft volgens Hart, Shleifer en Vishney nog twee bijkomende gevolgen. Allereerst moeten overheid en private partijen regelmatig overleg voeren, omdat private partijen gebruik moeten maken van het netwerk van de overheid. Dit levert hogere overlegkosten op. Daarnaast bestaat er het gevaar dat de overheid via haar positie als eigenaar van het netwerk zich teveel gaat bemoeien met de private partijen, die op hun beurt zich minder zullen inzetten en minder tot het doen van bijvoorbeeld investeringen bereid zijn. Een mogelijke oplossing voor dit probleem is wanneer de overheid een minder harde splitsing toestaat, zodat de commerciële holdings nog steeds de eigenaren van het netwerk blijven en zij wel bereid zijn die nodige investeringen te doen. De efficiëntie blijft gewaarborgd en de kwaliteit neemt toe ten opzichte van de situatie waarin de overheid zorg zou dragen voor het netwerk. In dat geval is het overigens van belang dat ook hier niet over elke innovatie overleg hoeft

te worden met de overheid. Hart Shleifer en Vishney waarschuwen ervoor dat ook deze ontwikkeling de investeringen remt.

Concluderend kan gesteld worden dat vanuit de eigendomsrechtentheorie bezien het overheidsbeleid leidt tot een situatie waarin er wel degelijk minder kosten zijn dan in de huidige situatie, omdat de prestatieprikkels vanuit private partijen sterker zijn dan vanuit de overheid, die in de huidige situatie effectief aandeelhouder is van de verschillende elektriciteitsbedrijven. Wanneer de netwerken echter niet gedeeltelijk geprivatiseerd worden, kan dit ertoe leiden dat er een lagere¹⁴ kwaliteit zal ontstaan door het gebrek aan incentives voor private partijen om tot investeringen in dat netwerk over te gaan. Het netwerk is dan immers geen bezit meer van de elektriciteitsbedrijven en zij hebben er dan ook veel minder belang bij om in dat netwerk te investeren. Een overheid kan dit verlies maar gedeeltelijk opvangen, omdat zij (zo is de veronderstelling) een sterke prikkel ervaart voor de kwaliteit en niet voor efficiëntie; hierdoor is de kwaliteit blijvend hoog (zij het iets lager dan wanneer private partijen met elkaar concurreren), maar de efficiëntie lager (doordat het netwerk in handen van de overheid meer aandacht besteedt aan kwaliteit dan aan efficiëntie). Omdat zowel de kwaliteit van het product als de efficiëntie ten aanzien van kosten in het geval van private partijen onder concurrentie hoger zijn, zou vanuit de eigendomsrechtentheorie gekozen moeten worden voor de privatisering van zowel de commerciële activiteiten als van het netwerk.

4.1.2 Transactiekostentheorie – Het transactiekostenbegrip is in het derde hoofdstuk gedefinieerd als de kosten die noodzakelijk zijn om het contract tussen partijen 'vollediger' te maken. Het zijn feitelijk coördinatiekosten die bovenop de reguliere kosten van een product of dienst komen en die benodigd zijn om een transactie tussen partijen mogelijk te maken. Verondersteld wordt dat transactiekosten als zodanig altijd aanwezig zijn en het er daarom om gaat een dusdanige inrichting van transacties te zoeken opdat de gemaakte transactiekosten zo laag mogelijk zijn. Het geheel aan componenten dat benodigd is om een transactie te maken wordt omschreven als een besturingsstructuur, beheersstructuur of *governance structure*; er moet derhalve gezocht worden naar een structuur die zo efficiënt mogelijk is. De afweging tussen verschillende factoren die van invloed zijn op de (hoogte van) transactiekosten (specificiteit van investeringen, de mate van onzekerheid en de frequentie van transacties) en de daarbij behorende besturingsstructuren, zijn weergegeven in de figuren 6 en 7. Door de factoren 'specificiteit van investeringen', 'mate van onzekerheid' en 'frequentie van transacties' tegen elkaar af te zetten ontstaat een beeld welke besturingsstructuur gekozen zou moeten worden, uitgaande van de veronderstelling die Williamson doet ten aanzien van de efficiëntie van een bepaalde structuur.

Wat bij het bekijken van de figuren direct in het oog springt is dat de specificiteit van investeringen een belangrijke positie inneemt; deze komt in beide figuren voor en is zeer bepalend voor welke bestuursstructuur gekozen wordt. Is de specificiteit van investeringen bijvoorbeeld laag, dan maakt het niet uit of de onzekerheid hoog of laag is: er dient gekozen te worden voor de structuur 'markt'. Het is ook daarom dat eerst beargumenteerd wordt hoe de specificiteit van investeringen zich in beide voorstellen verhoudt.

¹⁴ Het gaat hier dan om een lagere kwaliteit ten aanzien van een 'ideale' situatie waarbij private partijen met elkaar concurreren en zowel het netwerk als commerciële activiteiten in handen hebben; hier is zowel de kwaliteit als de efficiëntie het hoogst.

Figuur 6

		Mate van onzekerheid	
		<i>Laag</i>	<i>Hoog</i>
Specificiteit van investeringen	<i>Laag</i>	Markt	Markt
	<i>Hoog</i>	Langetermijncontract	Hiërarchie

Figuur 7

		Specificiteit van investeringen		
		<i>Laag</i>	<i>Midden</i>	<i>Hoog</i>
Frequentie van transacties	<i>Laag</i>	Markt	Bemiddeling	
	<i>Hoog</i>	Markt	Langetermijncontract	Hiërarchie

In het geval van de elektriciteitssector is de specificiteit van investeringen heel hoog. Activa - zoals elektriciteitsmasten, elektriciteitskabels en verdeelstations - hebben een zeer specifiek karakter en zijn alles behalve gemakkelijk aan te wenden voor een ander doel. Leverancier en afnemer zijn daarmee sterker aan elkaar verbonden en de relatie is langdurig van aard, hetgeen in de energiesector van toepassing is. Deze sterke verbondenheid komt natuurlijk ook voort uit de aard van het goed zelf; stroom is hetgeen iedereen vandaag de dag nodig heeft en veelvuldig gebruikt. De investeringen die gedaan worden door de elektriciteitssector zijn eveneens zeer specifiek. Het betreffen hier voornamelijk investeringen die gedaan worden om de bestaande infrastructuur te vernieuwen en te moderniseren. In de huidige situatie dient dus een structuur gekozen te worden die 'niet-markt' is; wanneer de specificiteit van investeringen hoog is, kiest men voor bijvoorbeeld een langetermijncontract of hiërarchie. Opvallend is echter dat dit niet de structuur is die op dit moment geldt; transacties met betrekking tot elektriciteit komen op een economische markt tot stand. Het voorstel van het kabinet betreffende de eigendomssplitsing strekt ertoe dat commercieel bedrijf en netwerkbeheer van elkaar worden gescheiden, hetgeen zou betekenen dat de specifieke netwerken worden gescheiden van de meer algemene commerciële activiteiten. Er ontstaan op dat moment als het ware twee nieuwe transacties: de commerciële activiteiten enerzijds en de levering van elektriciteit over het netwerk anderzijds. Voorheen waren deze twee zaken als het ware 'geïntegreerd'; men hoefde de netwerktransactie als het ware niet te maken omdat het netwerk in eigen beheer was. Nadat splitsing in de sector is opgetreden moet dit ineens wél, mede omdat er twee verschillende bedrijven in verschillende eigendomsvormen (zowel overheid als privaat) zijn ontstaan.

De meest efficiënte wijze om de commerciële activiteiten te organiseren wordt de structuur 'markt' door de lage specificiteit van investeringen. Zoals te zien is in de figuur doen de andere dimensies (onzekerheid en frequentie) daar niets aan af. De huidige structuur van de markt voorziet er namelijk nu al in dat het gebonden afnemerschap (zoals dat in het verleden bestond) niet langer meer opgaat;

elektriciteitsbedrijven moeten hun netwerk openstellen voor andere aanbieders. Daarmee is de wederzijdse afhankelijkheid van de bedrijven en hun klanten minder: consumenten kunnen overstappen naar een andere leverancier. Dit heeft al tot gevolg dat er een groter aantal transacties plaats kan vinden dan voorheen en een lange en duurzame relatie tussen producent en consument niet meer bestaat, of thans veel minder duurzaam is dan voorheen het geval was. In de nieuwe situatie verandert aan deze stand van zaken niets. Hetzelfde geldt voor de onzekerheid. Er blijven evenzoveel bedrijven als er nu zijn, de productie blijft hetzelfde, de bedrijven kunnen blijven leveren en er is geen aanleiding om aan te nemen dat deze zaken significant zullen veranderen.

Het netwerk daarentegen moet gezien haar hoge specificiteit van investeringen in een andere structuur dan 'markt' georganiseerd worden. Deze structuur is onder andere afhankelijk van de door de elektriciteitsbedrijven gekozen splitsingsstrategie (zoals besproken in paragraaf 2.2.2). Wanneer de netwerkbeheerder in hogere mate haar eigen doelstellingen mag stellen, kan dit gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de onzekerheid tussen elektriciteitsbedrijven en de overheid. Uitgaande van het feit dat het netwerk in publieke handen blijft¹⁵, dient gekozen te worden voor het langetermijncontract. In de huidige situatie zijn netwerk en elektriciteitsbedrijven tot elkaar veroordeeld; zonder elektriciteitslevering geen netwerk en zonder netwerk kan er geen levering plaatsvinden. Doordat de verschillende partijen haast wel met elkaar moeten samenwerken (omdat er op dit moment geen andere elektriciteitsbedrijven zijn waarmee de netwerkbeheerder in zee kan gaan), zal dat automatisch betekenen dat geïnvesteerd moet worden in een duurzame onderlinge relatie waarin wantrouwen vermeden moet worden. Het opbouwen van dit vertrouwen (en daarmee het voorkomen van onzekerheid) tussen partijen onderling kan worden aangetast wanneer een van de partijen zich niet aan afspraken houdt¹⁶. Onzekerheid kan zo uiteindelijk toch een rol gaan spelen; de partijen gaan zich (contractueel) indekken om het onzekerheidsrisico te verkleinen, iets dat gevolgen kan hebben voor de hoogte van transactiekosten. De frequentie van transacties over het netwerk blijft verder in beide beleidssituaties gelijk, omdat de elektriciteitsmarkt ook vóór het splitsingsvoorstel al was verdeeld onder een aantal bedrijven dat door middel van concurrentie moest proberen de gunst van de consument te winnen. Van het gebonden afnemerschap is allang geen sprake meer, waardoor consumenten inmiddels al ruim twee jaar vrijelijk kunnen bewegen tussen de verschillende aanbieders.

Dan nu de beantwoording van de geschiktheidsvraag, bezien vanuit het perspectief van de transactiekosten. Ten aanzien van de huidige situatie houdt het kabinetsvoorstel een concrete verbetering in. Zoals eerder al beargumenteerd voorziet het huidige beleid in de structuur 'markt', terwijl de specificiteit van investeringen hoog is en er op basis van de theorie voor een andere structuur dan de markt gekozen zou moeten worden. Indien echter het kabinetsbeleid gevolgd wordt en de twee typen transacties (commerciële activiteiten en levering) van elkaar gescheiden worden, zal voor wat betreft de commerciële activiteiten de huidige structuur 'markt' ook overeenkomen met de theorie. Dit houdt een verbetering in ten opzichte van het huidige beleid, waarin gekozen is voor

¹⁵ Dit is mede ingegeven door het feit dat de 'splitsingswet' (zoals deze medio november is aangenomen door de Eerste Kamer) er in voorziet dat netwerken niet langer geprivatiseerd kunnen worden. Bovendien voorzien de Europese regels nog niet in eenduidige voorschriften omtrent privatisering van het netwerk, hetgeen voor het kabinet genoeg reden is om dit niet zelf te ontwikkelen (Ministerie van Economische Zaken, 2004).

¹⁶ Zoals we in paragraaf 3.3 gezien hebben neemt volgens de interventieparadox onzekerheid toe wanneer de overheid teveel interventies plaatst. Dit kan een extra dimensie aan het probleem toevoegen wanneer het netwerk in handen van de overheid is.

een structuur die in zijn *geheel* niet matcht met de theorie. Voor het netwerk moet dan overigens nog wel een andere structuur gekozen worden.

Vanuit transactiekostenperspectief is er, resumerend, voldoende aanleiding om te concluderen dat het voorstel tot eigendomssplitsing een verbetering inhoudt ten opzichte van de huidige situatie waarbij netwerk en commerciële activiteiten nog binnen één organisatie vallen. Dit heeft met name betrekking op het feit dat de huidige gekozen governance structure 'markt' is en dat door de kabinetsvoorstellen meer aan de voorwaarden voor die structuur voldaan wordt dan in de huidige situatie. Het verschil zit met name in de specificiteit van investeringen. In de situatie zoals deze nu geldt is de specificiteit van investeringen voor de elektriciteitsbedrijven hoog, terwijl in de nieuwe situatie voor wat betreft de commerciële activiteiten de specificiteit als laag kan worden ingeschaald. De netwerken mogen dan echter niet in handen van dezelfde private partijen vallen die ook het commerciële gedeelte van de elektriciteitssector in handen hebben. Op dat moment blijft de specificiteit van investeringen namelijk hoog, doordat zowel netwerk als commerciële activiteiten onder één organisatie vallen. Kanttekening hierbij is wel dat er een degelijke structuur voor wat betreft de netwerken wordt uitgewerkt, iets dat op dit moment in de voorstellen nog ontbreekt.

4.1.3 Bureaucratietheorie - Zoals in het derde hoofdstuk aan de orde is gekomen speelt de bureaucratietheorie in de geschiktheidanalyse slechts op de achtergrond mee. In het model van Niskanen wordt stilgestaan bij het belangenverschil tussen principaal en agent in een niet op winst gerichte organisatie. Het draait om de relatie tussen politiek en ambtenarij: de politiek, bestaande uit regering en parlement, stelt het budget vast voor een bepaalde voorziening, terwijl een ambtelijke dienst (bureau), gegeven een bepaalde kostenfunctie, een bepaald aanbod kan verzorgen (Hazeu, 2000, p. 63). Niskanen veronderstelt dat ongeacht wat de doelstellingen van de ambtelijke dienst zijn, deze doelstellingen een betere kans op realisatie hebben wanneer het budget hoger is; de 'bureaucraten' streven naar een zo groot mogelijk budget (budgetmaximalisatie) of een zo groot mogelijke (keuze)vrijheid van ambtenaren binnen het bureau (een maximale 'discretionaire beheerswinst').

Het verschil tussen de huidige situatie en de kabinetssituatie is het aandeel van de overheid in zowel de commerciële bedrijven als de elektriciteitsnetwerken. De nieuwe situatie voorziet erin dat dit overheidsaandeel afneemt, doordat aandelen aan private partijen worden overgedaan. Als men uitgaat van het feit dat de door Niskanen omschreven ambtenaren van het bureau (de lagere overheden) enkel streven naar a) budgetmaximalisatie, b) maximale discretionaire beheerswinst of c) een combinatie daarvan, zijn de gevolgen van dat specifieke gedrag kleiner in de door het kabinet voorgestelde situatie dan in de uitgangssituatie. Het terrein waar de lagere overheden beslissingsmacht over kunnen verwerven is theoretisch kleiner en het maximale budget waarnaar gestreefd kan worden is dat eveneens. De basis van deze veronderstelling is echter heel smal, omdat niet aannemelijk kan worden gemaakt dat lagere overheden hun budget of discretionaire beheerswinst op een andere manier toch weten te handhaven. Daarbij komt ook nog dat de keuze voor eigendomssplitsing het gevolg kan zijn van diezelfde processen die door Niskanen's model worden beschreven. Zoals al is opgemerkt in het tweede hoofdstuk hebben bepaalde gemeenten en provincies erop aangedrongen over te gaan op eigendomssplitsing, vooral om de financiële armslag te vergroten. Als dit de voornaamste reden van het kabinet is om tot de splitsing over te gaan, zou de roep van de lagere overheden geïnterpreteerd kunnen worden als maximaliserend gedrag; juist hetzelfde gedrag dat volgens de theorie voorkomen dient te worden.

Anders dan de eigendomsrechtentheorie en de transactiekostentheorie gaat de bureaucratietheorie over 'verborgen relaties' die moeilijk te duiden zijn. Er kan op basis van verschillende gegevens relatief gemakkelijk aannemelijk worden gemaakt dat het eigendom is veranderd of dat de specificiteit van investeringen is afgenomen. Veel moeilijker is dit concreet te maken voor de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, omdat het hier in de eerste plaats al gaat om verborgen gedrag. De rijksoverheid heeft niet een volledig overzicht over hetgeen de lagere overheden doen, omdat deze een zekere mate van beleidsvrijheid hebben. In hoeverre lagere overheden zich ook daadwerkelijk op de door Niskanen omschreven wijzen gedragen is eigenlijk niet te zeggen, dit omdat lagere overheden zo iets natuurlijk nooit prijs zullen geven; dit gaat immers ten koste van het budget en de discretionaire beheerswinst. Meer dan een theoretische implicatie (kortweg: minder eigendom = minder zeggenschap) kan niet gemaakt worden, waarmee de theorie op zichzelf onbruikbaar is om de geschiktheid van het beleid te beoordelen.

4.2 Interventieparadox - Zoals is uiteengezet in paragraaf 3.3 neemt de effectiviteit van prikkels af door de dreiging van interventies en ondergraven ruime interventiebevoegdheden de private eigendomsrechten, waardoor het transactiemechanisme minder goed zal functioneren. Enkel het opgeven van deze interventiebevoegdheden zal uiteindelijk leiden tot grotere stuurbaarheid. Dit gegeven leidt tot twee verschillende dimensies van de interventieparadox. De eerste dimensie is dat interventies per definitie efficiëntieprikkels van private partijen doen afnemen en het wantrouwen doet toenemen. Door private partijen eigen beslissingsmacht te geven laat de overheid een deel van de verantwoordelijkheid bij die partijen. Wanneer zij zich zelf met het beleid gaat bemoeien, pakt zij impliciet deze verantwoordelijkheid weer af, met als gevolg dat de efficiëntieprikkels die juist beoogd werden, hun uitwerking zullen missen. De tweede dimensie heeft betrekking op de mogelijkheid tot interveniëren; naast het feit dat er zo weinig mogelijk interventies moeten worden uitgevoerd (de eerste dimensie) dient ook de mogelijkheid tot het in eerste instantie kunnen interveniëren zo klein mogelijk te zijn (de tweede dimensie). De geschiktheidsvraag dient aan de hand van deze twee dimensies te worden beantwoord.

In de huidige situatie bezitten gemeenten en provincies alle aandelen in de commerciële elektriciteitsbedrijven en de netwerken. De overheid kan interveniëren wanneer zij wil, gegeven het feit dat zij enig aandeelhouder is. Niet alleen vinden er geregeld interventies plaats (het overheidsbeleid zoals dat hier wordt besproken is slechts één van de vele voorbeelden), ook heeft de overheid alle mogelijkheid interventies te plaatsen. Zij zijn als aandeelhouder immers bevoegd bepaalde zaken (zoals de beloningsstructuur voor het management, de strategische koers of zelfs overnames) af te dwingen of tegen te houden. In de toekomstige situatie, wanneer tot eigendomssplitsing wordt overgegaan, is de invloed die lagere overheden hebben allengs minder, dit omdat de commerciële activiteiten zelf niet meer onder hun directe invloed staan. De interventiemogelijkheden van de overheid nemen af, iets dat vanuit de paradox geredeneerd een wenselijke situatie is. Bovendien zal de overheid zich automatisch over minder dingen kunnen uitspreken, hetgeen eveneens gevolgen heeft voor het totaal aantal interventies. Overigens zegt dit niets over het feit dat de overheid op andere manieren de elektriciteitsbedrijven tot bepaald gedrag kan of zal proberen te bewegen. In paragraaf 3.3 is aan de orde gekomen dat binnen de publieke sector privatisering een beter alternatief is dan marktwerking alleen, omdat het dan voor de overheid veel lastiger wordt om in te grijpen in de bedrijfsvoering. De overheid is immers geen eigenaar meer en kan zo haar wil niet meer aan de energiebedrijven opleggen. Door aan het splitsingsvoorstel vast te houden en de aandelen in zowel commerciële holdings als netwerkbeheer niet volledig te verkopen aan particulieren blijft de dubbelrol van de overheid gehandhaafd: zij laat het eigendom slechts deels aan private eigenaren en heeft daarnaast een goede mogelijkheid zich met het beleid te blijven bemoeien. De bedrijven komen zo nooit toe aan het realiseren van grote kostenvoordelen, omdat de overheid zich op elk gewenst moment kan bemoeien met het gevolgde beleid.

Concluderend kan er gesteld worden dat vanuit het gehanteerde perspectief van de interventieparadox het eigendom van zowel netwerken als energiebedrijven beter in handen van particulieren kan liggen dan in handen van de overheid. Het voorstel tot eigendomssplitsing houdt al een verbetering in ten opzichte van de huidige situatie, maar gaat toch nog niet ver genoeg. De overheid kan immers door bezit van het netwerk veel invloed blijven houden, terwijl zij daarnaast de markt eveneens moet reguleren. Beter zou zijn wanneer alle aandelen verkocht zouden worden opdat de overheid los komt te staan van de sector en zij slechts via wetten, regelgeving en

toezicht invloed kan uitoefenen. Daarnaast zal door de mogelijke dreiging van politieke interventies de effectiviteit van prikkels afnemen, wat tot gevolg heeft dat de sturingsmogelijkheden van de overheid afnemen. De overheid zal daarom naast het volledig ten uitvoer moeten brengen van de eigendomssplitsing bovendien haar hoeveelheid interventies moeten terugschroeven, teneinde de private partijen meer hun eigen gang te laten gaan.

Hoofdstuk 5 - Conclusie

In de vorige hoofdstukken is achtereenvolgens aan de orde gekomen wat het overheidsbeleid met betrekking tot de elektriciteitssector inhoudt, welke academische kaders gehanteerd kunnen worden om dit beleid te analyseren en tot slot, in hoeverre het beleid (bezien vanuit het academisch kader) geschikt kan worden bevonden. Dit hoofdstuk zal voorzien in enkele concluderende en resumerende opmerkingen. Nadat allereerst een antwoord gegeven zal worden op de onderzoeksvraag, volgt daarna een korte reflectie van het onderzoek en de implicaties die dit mogelijk heeft voor de toekomst.

5.1 De vraag en het antwoord - Op basis van de in het vorige hoofdstuk toegepaste theorieën en inzichten op de casus, kan een aantal conclusies worden getrokken. Vanuit de eigendomsrechtentheorie kan het overheidsbeleid als geschikt worden beschouwd. Door over te gaan van publiek naar privaat eigendom worden de nieuwe private eigenaren gestimuleerd om effectiever te gaan werken. Daarnaast zorgt de aanwezige concurrentie ervoor dat ook de kwaliteit van de productie niet achterblijft. Enige punt van zorg blijft het niveau van investeringen in het netwerk. Indien dit (deels) in handen blijft van de overheid zal dit private partijen minder motiveren te investeren, hetgeen veelal ten koste zal gaan van de kwaliteit. Daarom is het vanuit de eigendomsrechtentheorie aan te raden de splitsing óf volledig uit te voeren, waarbij ook de aandelen in de netwerken volledig worden verkocht, óf gedeeltelijk (een minder harde splitsing), zodat private eigenaren gestimuleerd worden alsnog in het netwerk te investeren.

Vanuit transactiekostenperspectief is eveneens voldoende aanleiding om te concluderen dat het voorstel tot eigendomssplitsing een verbetering inhoudt ten opzichte van de huidige situatie. De huidige governance structure is het type 'markt' en door de kabinetsvorstellen wordt meer aan de voorwaarden voor die structuur voldaan dan in de huidige situatie. Dit komt vooral doordat commerciële activiteiten en netwerkbeheer van elkaar worden losgekoppeld. Voor wat betreft de transacties met betrekking tot de commerciële activiteiten volstaat de huidige situatie van de structuur 'markt', met dien verstande dat de commerciële activiteiten dan wel geprivatiseerd moeten worden. De nieuwe structuur ten aanzien van de transacties over het netwerk moet nog nader worden bepaald, omdat deze afhankelijk is van de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van de verschillende splitsingsvarianten. Belangrijk is dat de netwerken niet in handen van dezelfde private partijen mogen vallen die ook het commerciële gedeelte van de elektriciteitssector in handen hebben. Op dat moment blijft de specificiteit van investeringen namelijk hoog, doordat zowel netwerk als commerciële activiteiten onder één organisatie vallen.

De interventieparadox beantwoordt de geschiktheidsvraag aan de hand van het aantal interventies en de mogelijkheden tot interveniëren. Het voorstel tot eigendomssplitsing van het kabinet houdt al een verbetering in ten opzichte van de huidige situatie, maar gaat toch nog niet ver genoeg. De overheid kan immers door bezit van het netwerk veel invloed blijven houden. Wanneer de overheid al haar aandelen verkoopt komt ze meer los te staan van de sector. De mogelijkheid tot interventie blijft echter aanwezig door de betrokkenheid van de overheid bij de elektriciteitssector. Door de mogelijke dreiging van politieke interventies zal de effectiviteit van prikkels afnemen en daarmee de sturingsmogelijkheden van de overheid. Gerealiseerde efficiëntievoordelen gaan zo weer verloren. De overheid zal daarom naast het volledig ten uitvoer moeten brengen van de eigendomssplitsing niet alleen haar hoeveelheid interventies moeten terugschroeven, maar ook de interventiemogelijkheden moeten beperken.

De onderzoeksvraag, *in hoeverre is het overheidsbeleid met betrekking tot privatisering en splitsing in de elektriciteitssector geschikt te noemen, gezien vanuit verschillende wetenschappelijke perspectieven?*, kan op basis van de verzamelde inzichten niet eensluidend beantwoord worden; de theorieën spreken elkaar teveel tegen. Dit uit zich vooral op het gebied van de splitsing zelf. Duidelijk is dat privatisering (geredeneerd vanuit het academisch perspectief) voor wat betreft de commerciële activiteiten efficiëntie- en effectiviteitsvoordelen met zich meebrengt, maar naar het eigendom van het netwerk wordt door de theorieën verschillend gekeken. Gezien met name de tegenstelling tussen de eigendomsrechtentheorie en de transactiekostentheorie op het gebied van het netwerk (de eerste schrijft haast per definitie privatisering van het netwerk voor, terwijl de tweede alles behalve voor privatisering kiest – dit komt door de hoge specificiteit van investeringen en de invloed daarvan op de governance structure) is het de vraag of de onderzoeksvraag door middel van het gehanteerde kader beantwoord kán worden. De theorieën sluiten elkaar feitelijk uit en de eigendomsvraag ten aanzien van het netwerk is daarbij de bepalende factor.

5.2 Reflectie – De gemaakte analyse in het onderzoek is gebaseerd op twee academische kaders: de neo-institutionele economie en de interventieparadox. Het neo-institutionele kader is in eerste aanleg niet ontworpen voor toepassing op de publieke sector; Mol en Verbon hebben enkel beredeneerd dat het kader toe te passen moet zijn op facetten van het openbaar bestuur, in het bijzonder voor verzelfstandiging, het onderwerp van hun boek. Deze assumptie heeft de auteur van deze scriptie overgenomen en zelfs iets uitgebreid: wanneer aan de ene kant het door Mol en Verbon gehanteerde kader is toe te passen op verzelfstandiging en aan de andere kant 'privatisering' kan worden aangemerkt als een externe vorm van verzelfstandiging (men brengt niet alleen overheidsonderdelen 'buiten' de overheid maar doet ze vervolgens ook nog in private handen over), dan is het zeer wel mogelijk het neo-institutionele kader eveneens aan te wenden om iets te zeggen over privatisering. Gaandeweg het onderzoek bleek dit toch op een aantal problemen te stuiten. Allereerst bleken de theorieën op hun eigen manier een invulling te geven aan het begrip 'geschiktheid' en de termen 'efficiëntie' en 'effectiviteit' die daaraan ten grondslag liggen. Daarmee kon de efficiëntie vanuit een bepaalde theorie afnemen terwijl geredeneerd vanuit een andere theorie deze juist kon toenemen en vice versa. In plaats van door één kader te redeneren springt men als het ware van kader naar kader en bekijkt zo de geschiktheid van het beleid vanuit verschillende perspectieven. Een tweede probleem was de praktische toepasbaarheid van theorieën. Zo viel in een vroegtijdig stadium de agencytheorie af (wegens het simpelweg niet van toepassing zijn op de casus) en kon even later ook de bureaucratietheorie van Niskanen niet gebruikt worden om een geschiktheidsoordeel te geven. Daarmee werd het onderzoekskader enigszins beperkt. Een derde probleem, tot slot, was (en is) de toepasbaarheid van de verschillende theorieën op de splitsingssituatie. Vanuit bijvoorbeeld de eigendomsrechtentheorie (en de daaraan gelieerde literatuur) kan aandacht besteed worden aan privatisering van een overheidsonderdeel als geheel; met splitsingsvarianten (waarbij slechts een gedeelte van een overheidsactiviteit wordt afgestoten) wordt evenwel nauwelijks rekening gehouden. Er kan dan ook vanuit de bestaande literatuur niet anders geconcludeerd worden dan dat als men al beslist voor een andere eigendomsvorm te kiezen dit enkel privaat eigendom in combinatie met concurrentie zou moeten zijn, gegeven de implicaties voor efficiëntie en kwaliteit. Een verklaarbare stap, omdat één van de voornaamste redenen om tot privatisering te komen, het verkrijgen van efficiëntievoordelen is. Waar de theorie zich echter niet op richt is als er voor een gedeelte van een bestaande organisatie een andere eigendomsvorm gevonden dient te worden. En dat is in feite ook het gecompliceerde aan de gehele analyse: in beginsel

wordt gekeken naar één organisatie, één elektriciteitsbedrijf dat bestaat uit een leveringsgedeelte en een netwerkgedeelte. Door het voorgestelde kabinetsbeleid wordt niet alleen het eigendom van de organisatie veranderd, maar ook de structuur. Eén bedrijf wordt ineens twee bedrijven, met een verschillende functie en verschillende economische implicaties; commerciële bedrijven in private handen die met elkaar kunnen concurreren om klanten en het netwerk dat niet concurreert en in handen van de overheid is. Er volgt niet een 'enkele omzetting' (van de ene eigendomsvorm naar de andere), maar een 'dubbele': er wordt gewisseld van eigendomsvorm én het perspectief van waaruit het probleem wordt bekeken, de structuur van de markt als geheel, wijzigt zich.

Een deel van het 'toepassingsprobleem' ligt waarschijnlijk ook in het feit dat economische implicaties voor wat betreft de producten (efficiëntie, productie, prijzen, et cetera) andere implicaties zijn dan voor investeringen. Joskow bijvoorbeeld maakt in zijn werk daar ook een duidelijker onderscheid in dan in deze scriptie gedaan is¹⁷. In het eigendomsrechtenperspectief is veel aandacht besteed aan de investeringen en mede daarom is geadviseerd een deel van het netwerk in private handen te laten vallen, opdat het niveau van investeringen (volgens Hart, Shleifer en Vishney) samenhangt met de kwaliteit. Vanuit bijvoorbeeld het transactiekostenperspectief zijn investeringen enerzijds en commerciële en leveringsactiviteiten anderzijds twee verschillende transacties, terwijl deze in het eigendomsrechtenperspectief meer samenhang vertonen. Ook hier moet weer worden opgemerkt dat de eigendomsrechtentheorie in eerste aanleg al geen rekening houdt met de mogelijkheid van een splitsing; dit kan ook de veronderstellingen ten aanzien van de efficiëntie en kwaliteit, zoals gemaakt door Hart, Shleifer en Vishney, beïnvloeden.

Het 'toepasbaarheidsprobleem' kan eveneens opgemerkt worden voor wat betreft de interventieparadox. Volgens de paradox dient de overheid zich automatisch afzijdig te houden van zowel netwerk als commerciële activiteiten; elke mogelijkheid tot interveniëren is er immers één teveel. Maar kan een netwerk dat in handen van de overheid is niet dezelfde positieve resultaten ten aanzien van onzekerheid en kostenefficiëntie bereiken? Wanneer private partijen namelijk voor een lange periode (in de vorm van bijvoorbeeld een concessie) vrijelijk gebruik van het netwerk mogen maken, kan dit in feite ook neerkomen op een situatie waar een overheid zeer beperkt interventies kan uitvoeren. Zij heeft in dat geval immers een groot deel van haar eigen bevoegdheden (recht van gebruik, recht van vruchtgebruik, et cetera) tijdelijk overgedragen aan private eigenaren. Hiermee kan de onzekerheid eveneens worden ingeperkt, waardoor er toch kostenefficiënt gewerkt wordt. Bovendien draagt de unieke positie van het tot elkaar veroordeeld zijn van netwerk en commerciële activiteiten (zoals toegelicht in paragraaf 4.1.2) bij aan een afname van de onzekerheid. Het kader van de interventieparadox is daarmee wellicht wat te beperkt. Daarnaast dient er nog een andere kanttekening geplaatst te worden bij het gehanteerde kader. De interventieparadox benadert de rol van de overheid namelijk puur vanuit één kant: er moet zo weinig mogelijk geïntervenieerd worden en de mogelijkheden om in eerste instantie al te kunnen interveniëren moeten zo klein mogelijk zijn. In de praktijk blijkt dit niet een geheel 'realistisch' standpunt te zijn, omdat de overheid zich juist is gaan bemoeien met de sector. Bovendien is het standpunt om private partijen voor een belangrijk deel min of meer hun eigen gang te laten gaan conflicterend met de economische theorie, waarbinnen er (economische) rechtvaardigheidsgronden bestaan waarop de overheid zich kan beroepen om in te grijpen. Daarnaast komt het vaak

¹⁷ Vergelijk bijvoorbeeld de implicaties die Joskow (2001) maakt ten aanzien van de elektriciteitssector.

genoeg voor dat partijen de overheid zelfs verzoeken om te interveniëren wanneer de situatie er slecht voorstaat. Als de overheid dan niet zou mogen of kunnen ingrijpen, wordt op een bepaalde manier ook het vertrouwen geschaad. Eveneens kan de overheid soms zelf een incentive bieden om tot een meer efficiënte productie te komen (bijvoorbeeld door de markt af te schermen). Interventies zijn met andere woorden niet enkel nadelig voor private partijen en hun (economisch) handelen.

Concluderend kan gesteld worden dat een deel van het niet kunnen beantwoorden van de onderzoeksvraag hoogstwaarschijnlijk kan worden toegeschreven aan de gebruikte theorieën, die onvoldoende toegesneden lijken te zijn op de splitsingsmogelijkheden die zich bij het proces van privatisering kunnen voordoen. Vooralsnog kijken veel theorieën, zoals met name de eigendomsrechtentheorie, nog naar theoretische privatisering van overheidsonderdelen als geheel¹⁸ en is er nog niet een perspectief ontwikkeld wat aandacht besteed aan splitsing of 'opdeling' van onderdelen in verschillende eigendomsvormen. Daarom kan het neo-institutionele kader wellicht wél (al dan niet in aangepaste vorm) gebruikt worden om naar privatiseringssituaties te kijken waar splitsing van activiteiten zich niet voordoet.

5.3 Implicaties voor het neo-institutionele kader - Zoals net al is opgemerkt biedt de agencytheorie de minste houvast van de drie 'hoofdtheorieën' binnen het neo-institutioneel kader. Niet alleen is het uitermate moeilijk de agencykosten 'objectief' (voor zover mogelijk) vast te stellen, maar is de theorie daarnaast niet toe te passen in de situatie van privatisering, waarbij het eigendom van de overheidsactiviteit(en) wordt overgedaan aan private partijen. Tussen de overheid en het geprivatiseerde onderdeel bestaat niet meer de specifieke agencyrelatie zoals die wordt geformuleerd in de theorie. Agencyrelaties binnen de twee afzonderlijke organisaties blijven (indien men de theorie volgt) nog wel bestaan. Dit maakt dat de positie van de theorie binnen het neo-institutionele kader ter discussie kan worden gesteld, omdat ze duidelijk niet op de nieuwe economische vraagstukken is toe te passen, dit in tegenstelling tot de andere twee theorieën. De verandering in (de verhouding van) eigendomsrechten kan gezien worden als de 'kern' van het privatiseren; de theorie blijkt daarbij bruikbaar. Ook de transactiekosten blijven relevant; het van de hand doen van een overheidsonderdeel kan gezien worden als de verkoop van een organisatieonderdeel door bedrijf A aan bedrijf B, iets waar ook allerhande informatiekosten, contractkosten en nalevingskosten aan verbonden zijn. Maar voor de agencytheorie ligt dit anders, omdat de 'unieke' relatie tussen overheid en overheidsactiviteit als het ware verbroken wordt; het te privatiseren onderdeel is na privatisering niet langer meer een onderdeel van de overheidsorganisatie en kan dan ook niet als zodanig bestudeerd worden. Wanneer de agencytheorie min of meer buiten de boot valt en de bureaucratietheorie een uitvloeisel is van die theorie, dient de vraag zich aan of het model van Niskanen eveneens afgeschreven moet worden; de 'bureaucratierelatie' bestaat immers ook niet meer tussen de overheid en het te privatiseren overheidsonderdeel. Het antwoord in deze is 'nee', omdat de bureaucratierelatie in sommige gevallen nog wél in tact blijft. Wanneer het te privatiseren overheidsonderdeel compleet los komt te staan van de overheid, doordat het een afzonderlijke organisatie wordt (zoals KPN), zijn de bureaucratiekosten die bestonden tussen overheid en onderdeel niet langer meer van toepassing. De nieuwe organisatie hoeft immers niet langer meer het budget te maximaliseren of de discretionaire beheerswinst te vergroten ten aanzien van de overheid, omdat zij daar niet langer meer een onderdeel van uitmaakt. Anders ligt dit in het geval van bijvoorbeeld de elektriciteitsbedrijven, waar gemeenten en provincies het eigendom

¹⁸ Zie bijvoorbeeld ook Williamson (1999, pp. 312-340)

bezitten; dit zijn lagere overheden die al bureaucratiekosten maken, los van het feit of ze eigenaar zijn van de elektriciteitsbedrijven. Wanneer de lagere overheden hun belang in de elektriciteitsbedrijven moeten afstaan, blijven de bureaucratiekosten juist gehandhaafd; gemeenten en provincies zijn hun aandelen kwijt, maar zullen (als men de theorie volgt) willen blijven vasthouden aan het grotere budget en de mate van beleidsvrijheid die men verworven heeft. Zoals in hoofdstuk 2 al aan de orde is gekomen dringen sommige lagere overheden aan op het vergroten van de financiële armslag: indien er dan toch geliberaliseerd wordt op de markt, wil men graag een stapje verder gaan om de aandelen tegen (hogere) marktprijzen te verkopen: het budget wordt zo vergroot.

Voorgaande redentatie maakt dat, hoewel er agencykosten blijven bestaan in de afzonderlijke organisaties (de overheid als geheel enerzijds en het geprivatiseerde onderdeel anderzijds), het de bureaucratiekosten zijn die in de analyse het verschil maken. Agencykosten bestonden al in de afzonderlijke onderdelen (tussen bijvoorbeeld afdelingshoofd en ondergeschikten), terwijl het juist de bureaucratiekosten zijn die het verschil maken tussen de oude situatie en de geprivatiseerde situatie. Omdat men streeft naar een situatie die zo kostenefficiënt mogelijk is (en waarbij de kwaliteit gegarandeerd blijft) zou daarom de situatie zónder bureaucratiekosten altijd geprevaliseerd moeten worden boven de situatie mét die kosten; dit is simpelweg het goedkoopste in termen van die extra organisatiekosten (de bureaucratiekosten). Ook wanneer overheidsonderdelen die na de scheiding tussen overheid en voormalig overheidsonderdeel blijven bestaan (zoals lagere overheden) nog steeds in budgetmaximaliserend (en beheerswinst vergrotend) gedrag vervallen, kan geredeneerd worden dat deze kosten nog altijd lager zijn dan in de situatie waarbij het geprivatiseerde onderdeel nog onder de overheid viel. Omdat het beslissingsgebied en het budget afneemt, is het onwaarschijnlijk dat deze zaken over de langere termijn gehandhaafd blijven; goed mogelijk is overigens wel dat (in casu) de lagere overheden na privatisering een groter budget en meer beslissingsmacht hebben, dan dat ze (theoretisch) zouden hebben in een situatie waarin de elektriciteitsbedrijven in eerste instantie al niet hun eigendom zouden zijn. Uitgaande van deze redentatie is het in gevallen van privatisering niet relevant om te kijken naar de agencytheorieën, omdat het voor de nieuwe situatie niet uitmaakt: deze houdt altijd een verbetering in.

5.4 Toekomst - Voor wat betreft de toekomst zal er mogelijk nog flink wat discussie omtrent het onderwerp plaatsvinden. Uit een studie van het CPB blijkt dat het niet duidelijk is of de splitsing van elektriciteitsbedrijven in publieke netwerkbedrijven en private commerciële activiteiten, alles in aanmerking genomen, welvaartswinst oplevert (CPB, 2006, p. 3). Wanneer de huidige situatie wordt neergelegd naast minder zware splitsingsvarianten dan die van het kabinet, blijkt dat naarmate de splitsingsvariant zwaarder is, de mogelijkheden tot toezicht op het netwerk en de onafhankelijkheid van het netwerk zelf, toenemen. Dit heeft op haar beurt weer een verregaande invloed op de concurrentie, de toetredingsmogelijkheden van potentiële concurrenten en de welvaart die dientengevolge zal stijgen. Nadelen van het splitsen zijn het verlies aan kennis en hoge eenmalige transactiekosten. Door lichtere splitsingsvormen te hanteren blijven de kosten beperkt en zullen de baten vermoedelijk iets toenemen. De verwachting is dat in het geval van een splitsing waarbij de aandelen grotendeels in handen blijven van de overheid, de extra lasten die vrijkomen bij een splitsing uiteindelijk neer worden gelegd bij de consument (CPB, 2006, p. 3). Daarnaast is eind 2006 het door het toenmalige kabinet Balkenende II voorgestelde beleid ten aanzien van de elektriciteitssector (in de vorm van een zogenaamde splitsingswet) ternauwernood door de Eerste Kamer aangenomen, zij het dat veel scherpe kantjes er

vanaf zijn gehaald en splitsing van elektriciteitsbedrijven in een commercieel deel en een netwerkdeel nu enkel in zeer uitzonderlijke gevallen¹⁹ is toegestaan. Het in particulier eigendom brengen van de netwerken is zelfs praktisch uitgesloten. Dit maakt een groot deel van de assumpties in de scriptie niet langer meer toepasbaar. De elektriciteitsbedrijven worden namelijk helemaal niet meer gesplitst en als daarmee ook nog eens de netwerken niet in private handen mogen vallen, impliceert dit dat van privatisering ook weinig terecht zal komen; wat moet men immers nog privatiseren? Gevolg hiervan is wel (en daar zijn alle theorieën eenduidig in) dat de huidige situatie *minder geschikt* is dan de situatie waarin er geprivatiseerd wordt, doordat:

1. vanuit de eigendomsrechten (vnl. Hart, Shleifer en Vishney) gesteld kan worden dat private partijen in combinatie met concurrentie zorg kunnen dragen voor zowel lagere kosten als een hogere kwaliteit;
2. vanuit de transactiekosten gesteld kan worden dat de governance structure die nu gekozen is (markt) niet overeenkomt met de aard van de markt zoals die er nu is (hoge transactiekosten); de governance structure 'markt' is niet de meest efficiënte;
3. vanuit de interventieparadox gesteld kan worden dat 'meer overheid' (ofwel het gebrek aan privatisering) in deze situatie hoogstwaarschijnlijk tot gevolg heeft dat er veel interventies kunnen blijven plaatsvinden en dat de overheid dit ook zal doen, hetgeen alleen al blijkt uit het feit dat de Eerste Kamer de splitsingswet afzwakt.

Alle theorieën wijzen er op dat er in elk geval sprake zou moeten zijn van privatisering van commerciële activiteiten; de conclusie omtrent de eigendomsvorm van het netwerk blijft echter ongewis. En omdat het netwerk nu juist een belangrijk onderdeel is van het overheidsbeleid, blijft een conclusie op dat punt (vooralsnog) uit.

¹⁹ Het gaat hier om situaties waarbij het onafhankelijk netwerkbeheer in gevaar komt, bijvoorbeeld doordat bedrijven a) buitenlandse allianties aangaan, b) andere partijen de toegang tot het netwerk ontzeggen of c) de evenwichtige marktverhoudingen verstoren.

Literatuurlijst

Bellekom, Th.L., Heringa, A.W., Velde, J. van der, Verhey, L.F.M. (bewerking) (2002), *Koopmans' Compendium van het Staatsrecht* (9^e druk), Deventer: Kluwer

Bogt, H.J. ter, (1998). *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, Capelle aan den IJssel: Labyrint Publication (dissertatie)

CPB (2005), *Vertical separation of the energy-distribution industry: An assessment of several options for unbundling*.

Damme, E.C.C. van (2005a), *Liberalizing the Dutch Electricity Market: 1998-2004*, TILEC Discussion Paper No. 2005-009. In: *Energy Journal* vol.26 (2005) nr: special issue pp.155-179.

Damme, E.C.C. van (2005b), *De herstructurering van de Nederlandse elektriciteitssector*, Paper t.b.v. een workshop bij het ministerie van Economische Zaken.

Damme, E.C.C. van, & Bunnekreeft, G. (2005c) *De splitsing van de energiebedrijven*, TILEC.

Economides, N. (1996) *The economics of networks*. In: *International Journal of Industrial Organization* vol.14 nr:2 (maart '96).

Economides, N. & White, L.J. (1994), *One-Way Networks, Two-Way Networks, Compatibility and Public Policy*.

Eijgelshoven, P.J., Nentjes, A. & Velthoven, B.C.J. van, (2000). *Markten en overheid*, (3^e druk), Groningen: Wolters-Noordhoff.

Hague, R. en Harrop, M. (2001) *Comparative Government and Politics : an Introduction* (1^e druk: 1982), Bristol : J.W. Arrowsmith Ltd., United Kingdom.

Hart, O., Shleifer, A. & Vishney, R.W. (1997), *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*. In: *The Quarterly Journal of Economics* vol. 112 (november 1997) nr: 4 pp. 1127-1161.

Hazeu, C. (2000) *Institutionele economie: een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken* (1^e druk), Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Hendrikse, G.W.J. (1998) *Moderne Organisatietheorieën*, Schoonhoven: Academic Service.

Jong, H.M. de, Schuzler, P.A. de, (red) (2002). *Staatkunde: Nederland in drievoud* (1^e druk: 1999), Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Joskow, P.L (2001). *Electricity sector restructuring and competition*.

Mierlo, J.G.A. van, (2001). *Over de verhouding tussen overheid, marktwerking en privatisering. Een economische meta-analyse*.

Ministerie van Economische Zaken (2004a), *Brief van minister Brinkhorst aan de Tweede Kamer d.d. 31 maart 2004*, Kamerstukken II 2003-2004 (28 982, nr. 18).

Ministerie van Economische Zaken (2004b), *Brief van minister Brinkhorst aan de Tweede Kamer d.d. 11 oktober 2004*, Kamerstukken II 2004-2005 (28 982, nr. 29).

Ministerie van Economische Zaken (2004c), *Energiewijzer: Liberalisering, waarom en hoe?*

Ministerie van Economische Zaken (2004d), *Publieke belangen en Marktordening: Liberalisering en privatisering in netwerksectoren*.

Ministerie van Economische Zaken (2006), *Splitsing energiebedrijven en Cross Border Lease contracten*, Brief van minister Brinkhorst aan de Tweede Kamer d.d. 2 februari 2006, Kamerstukken II 2005-2006 (30 212, nr. 10).

Mol, N.P., Verbon, H.A.A. (red) (1997). *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur* (2^e druk), Den Haag: VUGA Uitgeverij B.V.

NRC Handelsblad. (2002) *Enron: Wild avontuur van Texaanse Cowboys*.

Schram, A.J.H.C., Verbon, H.A.A., Winden, F.A.A.M. van, (1997). *Economie van de overheid* (3^e druk), Schoonhoven: Academic Service.

Teulings, C.N. (2000) *Privatisering in het tijdsgewricht van recollectivisering*.

Teulings, C.N., Bovenberg, A.L. & Dalen, H.P. van, (2004). *Privatisering of de kunst van het loslaten*. In: ESB

Teulings, C.N. (vz) (2005) Commissie Marktordening. *Overheid en markt: van goede intenties naar goede interventies*, Programma Andere Overheid.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2005), *Liberalisering Energiemarkten*, Kamerstukken II 2004-2005 (28 982, nr. 37).

Williamson, O.E. (1999), *Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspective*. In: Journal of Law, Economics and Organization (15, nr. 1), p. 306-342.

Figuren

Hoofdstuk 2, figuur 1, paragraaf 2.2.1 op pagina 10

Afkomstig uit *Publieke belangen en Marktordening* van het ministerie van EZ

Hoofdstuk 2, figuren 2-4, paragraaf 2.2.2 op pagina's 12-14

Afkomstig uit Kamerstukken II 2003-2004 (28 982, nr. 18)

Hoofdstuk 3, figuur 5, paragraaf 3.1 op pagina 16

Afgedrukt in *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur*, Mol en Verbon.

Hoofdstuk 4, figuren 6 en 7, paragraaf 4.1.2 op pagina's 29

Afgedrukt in *Moderne Organisatietheorieën*, Hendrikse.