

In de jaren tachtig is de discussie over de rol van de overheid sterk opgeleefd. Naast deregulering en decentralisatie wordt in deze discussie steeds vaker privatisering genoemd als middel tegen diverse kwalen van de publieke sector. Ondanks de toenemende belangstelling voor het onderwerp is er naar privatisering, en zeker naar de ruimtelijke effecten ervan, nog weinig onderzoek gedaan. Dit terwijl sommige (de overheid onwelgevallige) ruimtelijke effecten voor de hand lijken te liggen. Het is immers niet ondenkbaar dat het bedrijfsleven zich voornamelijk zal richten op de dichtbevolkte gebieden, waardoor de dienstverlening in de dunbevolkte gebieden afneemt en de reeds bestaande ruimtelijke ongelijkheid verder wordt verscherpt. In haar scriptie heeft Nora Koppert onder meer getracht een antwoord te vinden op de vraag of privatisering al dan niet zal leiden tot een verdere ruimtelijke differentiatie in de dienstverlening.



Het is van oudsher vooral de overheid geweest die zich ontfemde over het reinigingswerk. Toch zijn op dit gebied ook al jarenlang privé-ondernemers actief, vooral in kleinere gemeenten met een te gering draagvlak. Door middel van contracten wordt bereikt, dat ook afgelegen locaties worden bediend. Foto: Van Gansewinkel b.v.

Onderzoek naar gevolgen privatisering voor regio's

Leidt afstoten van overheidstaken tot meer ongelijkheid?

KEES VAN DER MEULEN*

Het onderzoek is een eerste oriëntatie op de problematiek van de ruimtelijke implicaties van privatisering. Hierbij past een brede en open benadering. Er is derhalve gekozen voor een combinatie van een brede literatuurstudie en empirisch onderzoek in de vorm van een serie interviews met verschillende actoren in het privatiseringsproces. Privatisering van onderdelen van het overheidsapparaat is een complexe materie en kan op vele manieren tot stand komen. In de studie zijn duidelijke voorbeelden gekozen van een particuliere, dan wel een overheidsvoorziening, om het verschil in functioneren en de effecten daarvan goed naar voren te laten komen.

Toegankelijkheid

De aandacht voor privatisering is een reactie op de steeds toenemende overheidsbemoeienis. De motieven voor overheidsingrijpen in de vrije markt komen eigenlijk voort uit twee overwegingen. *Ten eerste* de overweging dat het betreffende goed of de dienst van bijzonder belang is voor bepaalde groepen in de samenleving, of voor de samenleving als geheel. *Ten tweede* de overweging dat de voorziening van het goed of de dienst niet - volledig - aan de markt kan worden overgelaten. Uitgangspunt is de toegankelijkheid tot een

goed of dienst, waarbij hier de *ruimtelijke toegankelijkheid* van belang is. Deze kan - met name bij de directe dienstverlening aan personen en en huishoudens - goed geïllustreerd worden met een oud geografisch model, de tijd-ruimte theorie van Hägerstrand. In deze theorie wijst Hägerstrand er op dat iedereen als gevolg van individueel geldende belemmeringen een eigen 'daily range' heeft. Ieder individu kan in één dag een beperkte ruimte bestrijken.

In de praktijk betekent dit dat alle basisvoorzieningen van belang voor het welzijn van de bevolking, waar de overheid zich verantwoordelijk voor voelt, binnen de dagelijkse prisma's van deze bevolking beschikbaar moeten zijn. Immers, is de afstand tot de voorziening groter dan de daily range (of zijn de openingstijden op uren waarop men zich niet vrij kan maken) dan is zo'n voorziening voor het betreffende huishouden feitelijk onbereikbaar, dus niet beschikbaar.

Zijn de motieven voor overheidsbemoeienis vooral afkomstig uit *welzijnstheorieën*, de motieven voor privatisering zijn meestal *economisch* van aard. We onderscheiden:

- een *budgettair* motief: bezuinigingen,
- een *bestuurlijk* motief: meer doeltreffendheid en democratische besluitvorming,
- een *innovatie* motief: stimulans voor vernieuwing en gebruik van know-how,
- een *macro-economisch* motief: stimulans voor de ontwikkeling van de marktsector.

Geografisch interessant is vooral dat ook aanpassingen in schaal - met name schaalvergroting - een motief voor privatisering kunnen zijn. Schaalvergroting heeft namelijk tot gevolg dat het benodigde bevolkingsdraagvlak voor de betreffende voorziening toeneemt. Wanneer het benodigde draagvlak niet (meer) aansluit op een bestuurlijk niveau - gemeente of provincie - ligt privatisering voor de hand.

Efficiënter

Anderzijds kan schaalvergroting *het gevolg* van privatisering zijn. Het particuliere bedrijf zal een zo optimaal mogelijke bedrijfs- en organisatievorm kiezen, zonder te worden belemmerd door bestaande territoriale indelingen of politieke motieven. Terwijl het bij de overheid een gemeentelijke taak zou zijn, zal het particuliere bedrijf zich wellicht regionaal bewegen.

Deze door privatisering bereikte draagvlakverbreding kan een verbetering van de dienstverlening tot gevolg hebben: het particuliere bedrijfsleven kan efficiënter werken en zich beter richten op gedifferentieerde consumentenwensen. De hantering van het draagvlakbegrip bij privatisering impliceert echter ook de mogelijkheid tot ruimtelijke ongelijkheid. Hierbij spelen de door Hägerstrand genoemde factoren een rol. Niet alleen heeft elk individu een ander dagelijks prisma, hetzelfde individu kan ook in ver-

schillende regio's verschillende voorzieningen binnen zijn daily range aantreffen. Het is voor een particuliere onderneming economisch aantrekkelijk de verzorging op zich te nemen van die regio's waar de afzetmarkt groot is. De gebieden dus waar men verzekerd is van een voldoende groot draagvlak. In de dunbevolkte perifere locaties is de voorziening uit economisch oogpunt vaak minder aantrekkelijk en soms zal de drempelwaarde van een voorziening niet eens bereikt worden. Zo'n onderneming heeft dan onvoldoende afnemers binnen haar bereik om rendabel te kunnen produceren. Het gebied blijft verstoken van zo'n goed of dienst, of de bewoners moeten, om van de voorziening gebruik te maken een dermate grote afstand afleggen, dat de voorziening feitelijk buiten hun bereik ligt. In de dichtbevolkte, winstgevendende regio's kan een situatie van concurrentie ertoe leiden dat prijzen dalen en de dienstverlening meer divers wordt, doordat efficiency in de productie van de voorziening daar toeneemt. De bevolking in de periferie moet zich behelpen met relatief dure en kwalitatief mindere dienstverlening. Bij een overheidsvoorziening is dit minder snel het geval. De overheid brengt haar diensten meestal onder de voorwaarde: 'voor een ieder gelijk en toegankelijk, ongeacht de locatie'. De prijzen worden met behulp van het budgetstelsel vastgesteld of er vindt 'cross-subsidiation' plaats van renderende naar verliesgevend gebieden. Privatisering kan dus regionale differentiatie in prijs, kwaliteit en toegankelijkheid doen toenemen.

Markrelaties

Of dit ook in de praktijk daadwerkelijk het geval is, is nagegaan met behulp van een aantal cases waarin privatisering al kortere of langere tijd een rol speelt. Om meer algemene uitspraken over cases te kunnen doen, zijn ze in een groter verband geplaatst door ze typeren naar de markrelaties tussen het betreffende deel van de overheidsorganisatie en de particuliere variant. De volgende drie verhoudingen zijn gevonden:

1. **Competitie:** de particulier dringt binnen op een traditioneel overheidssterrein van dienstverlening en particuliere- en overheidsorganisaties staan los en in competitieve verhouding tot elkaar.

2. **Substitutie:** de particulier vervangt een deel van de overheidsorganisatie en is door regelgeving aan de overheid verbonden dan wel daarin ingepast; de markten zijn door regelgeving afgeschermd.

3. **Complementariteit:** de particulier compleet de overheidsorganisatie en de markt van de particulier is al of niet door regelgeving afgeschermd. Er is dan sprake van additionele dienstverlening.

In elk van de cases spelen één of meer van deze marktverhoudingen een belangrijke rol.

Eén van de markten waarin het particuliere bedrijfsleven de laatste jaren actief is, is de postbezorging. Het gaat daarbij om een vorm van privatisering waarbij het particuliere bedrijfsleven, in casu de stadspostdiensten, op een deel van de markt *competitie* levert met een overheidsbedrijf, de PTT. De stadspostdiensten functioneren op betrekkelijk kleine schaal, vrijwel uitsluitend in dichtbevolkte gebieden. Hieraan ontleen zij

'Terug naar de markt' lijkt de code voor veel in het slop geraakte westerse vrije-markt economieën. In al deze economieën zijn veel sleutel-bedrijven immers geheel of gedeeltelijk eigendom van de overheid. Posterijen, telecommunicatie, energie-voorziening en vervoer (spoorwegen en luchtvaart) staan vrijwel overal onder overheidsstoezicht, en in mindere mate is dit ook het geval bij de staalindustrie en de scheepsbouw. De grote West-Europese landen hebben het voortouw genomen bij het privatiseren van deze bedrijven. Wat te denken van het vervoer in Groot-Brittannië. Eind 1986 werden alle buslijnen buiten Londen opengesteld voor de vrije markt. De reactie bleef niet uit: de landelijke gebieden raakten verstoken van openbaar vervoer, elders nam de concurrentie waanzinnige vormen aan. Toch gaat de privatisering door: British Telecom is al in 1984 geprivatiseerd, British Gas volgde verleden jaar, en inmiddels is ook British Airways overge-

gaan aan de particuliere sector.

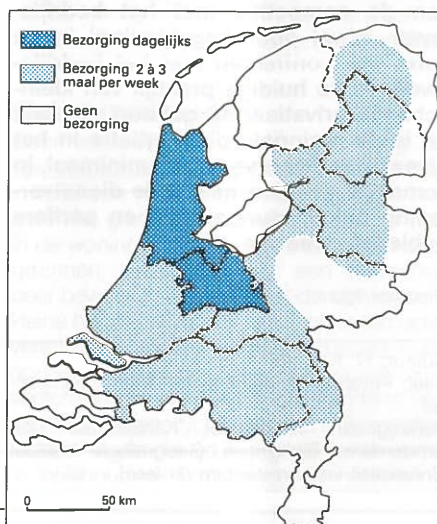
In de Bondsrepubliek wordt er voorlopig nog meer gepraat dan gedaan, maar waarover gepraat wordt is niet mis. De Deutische Bundesbahn, Luft-hansa, de auto- en staalindustrie, allemaal staan ze op de nominatie geprivatiseerd te worden. In de praktijk loopt deze privatisering in West-Duitsland echter niet zo soepel en zowel links als rechts hebben hun bedenkingen. In Italië lijken de privatiseringen succesvol te zijn. Luchtvaartmaatschappij Aerialia en autobedrijf Alfa Romeo zijn na verkoop aan particuliere ondernemingen uit een diep dal opgeklimmen en hebben weer toekomstspiegelingen.

In Nederland neemt men vooral een voorbeeld aan het oosterbuurland. Er wordt veel gepraat over privatisering; bijvoorbeeld van DSM, de Postbank, KLM, Hoogovens en Vredestein. Maar tot dusver heeft privatisering zich nog slechts op kleine schaal voorgedaan.

ook hun gunstige concurrentiepositie: zij genieten intern het voordeel van een kleine organisatie met relatief weinig 'overhead'-kosten en extern het voordeel van een beperkt verzorgingsgebied. Juist door dit beperkte verzorgingsgebied kan regionale ongelijkheid ontstaan. In die gebieden waar de stadspostdiensten actief zijn, is het complex van diensten gevarieerder dan daar waar deze dienstverlening ontbreekt. In de gesprekken met betrokkenen worden twee mogelijke scenario's geschetst rond dit proces van privatisering. In het ene scenario stopt de groei van de stadspostdiensten en ontstaat er een evenwicht tussen hen en de PTT. In dit geval zou er sprake zijn van een beperkte concurrentie tussen de twee, waarbij de particuliere besteldiensten taken ter hand nemen die door de PTT inefficiënt worden verricht. Particulieren en PTT zouden rendabel kunnen functioneren en elkaar - op een deelterrein van de post - kunnen stimuleren.

In dit scenario is sprake van een regionale differentiatie in de dienstverlening als gevolg

Ook de postbezorging is een traditionele overheidszaak die steeds meer door particulieren wordt verzorgd. De stadspostdienst Amsterdam werkt aan de opbouw van een landelijk net. In 1985 was hier nog sprake van een sterke regionale differentiatie.



van de ruimtelijk ongelijke spreiding van stadspostdiensten. De betere dienstverlening in de gebieden met een hoge bestelingsdichtheid gaat echter niet ten koste van de dienstverlening in de dunbevolkte gebieden. Bovendien zijn het vooral *bedrijven* en *instellingen* die kunnen profiteren van de dienstverlening van stadspostdiensten. De regionale verschillen blijven in dit geval dus beperkt en vooral voelbaar voor het bedrijfsleven, de particulier merkt daarvan niet veel.

Landelijk netwerk

In het andere scenario blijven de stadspostdiensten groeien. Dit zal naar de mening van alle betrokkenen alleen mogelijk zijn als zij zich bundelen en hun bezorgingsgebied uitbreiden tot een landelijk netwerk. Deze tendens is al duidelijk waarneembaar bij het grootste particuliere bedrijf onder de postdiensten, de *stadspostdienst Amsterdam*. In 1985 bezorgde het bedrijf al in grote delen van het land (zie kaart). Ook wordt er op initiatief van de Amsterdamse stadspost gepraat over afbakening van markt- en wervingsgebieden op een zodanige wijze dat heel Nederland bediend wordt. Tot nu toe zijn de kosten voor de interlokale verbindingen volledig voor de Amsterdamse stadspostdienst, dat voor deze verbindingen geen extra hoge tarieven berekent. Groei van de particuliere postbezorgingsdiensten zal derhalve gepaard kunnen gaan met een landelijk netwerk, landelijke tarieven en minimale regionale differentiatie.

In deze case van competitie tussen overheid en particulier bedrijfsleven speelt de kleinschaligheid en het zich nestelen in gebieden met een groot draagvlak dus een rol, maar het lijkt niet meer dan een beperkt of tijdelijk voordeel te bieden. Een echte bedreiging voor de postfaciliteiten in dunbevolkte of perifere gebieden is van deze vorm van privatisering niet te verwachten, terwijl door uitbreiding en aaneenrijging van marktgebieden de ruimtelijke verschillen in dienstverlening in een later stadium wellicht weer worden uitgevlakt.

Een andere vorm van privatisering waarbij het particuliere bedrijfsleven functioneert als