

MARKTWERKING EN OPENBARE DYNAMIEK

door roel in 't veld

Het gesprek over structuurwijzigingen in het openbaar bestuur moge dan stokken, intussen gebeurt er wel van alles. Nieuwe samenwerkingsvormen tussen publieke organen ontstaan, en er worden bijvoorbeeld ook grote publieke ondernemingen door fusies geconstrueerd. Op een aantal terreinen waarop publieke ondernemingen werkzaam zijn leeft kennelijk de gedachte, dat de ophanden zijnde liberalisering dan wel internationalisering, of zelfs beide, met de daarbij behorende marktwerking noodzaakt tot grootschalige vormen. Op het terrein van de afvalverwerking bijvoorbeeld gaan niet alleen de grenzen tussen de provincies open, maar wellicht ook de grenzen tussen landen. Dan wordt het afval mobieler en kan de eigenaar op zoek gaan naar de laagste prijs. Dat is geen operatie zonder risico's. Het valt maar te hopen, dat die liberalisatie er niet toe zal leiden, dat dan vervolgens het armste land ook het meeste en vooral het gevaarlijkste afval zal gaan verbranden. Daar moet ook de nederlandse regering nog maar eens duchtig over nadenken.

Of het streven naar die grootschaligheid in het algemeen zo aanbevelenswaardig is, staat nog maar te bezien. Een paar weken geleden heeft de minister van Verkeer en Waterstaat een nota gepubliceerd waarin de dood van een eerder door de nederlandse staat zelf gevormde gigant in het streekvervoer wordt aangekondigd. De VSN Groep was eerder gedurende een reeks van jaren met heel veel overheidsgeld in staat gesteld om zoveel ondernemingen in het streekvervoer alsmede verwante bedrijven zoals taxi-onernemingen over te nemen, dat zij zich tot een Europese speler van formaat zou kunnen ontwikkelen. Toen dat doel bijna was bereikt, ging een andere redenering vrij plotseling het overheidsbeleid domineren. Het streven naar marktwerking via de periodieke aanbesteding van vervoersnetwerken zou toch alleen kunnen slagen als er in Nederland daadwerkelijke concurrentie tussen streekvervoerders tot stand zou komen. En dus was het noodzakelijk VSN te ontbinden. Geen Europese speler van formaat dan maar.

Een intrigerend probleem is, hoe die publieke ondernemingen eigenlijk worden aangestuurd van uit het openbaar bestuur, dat dikwijls alle aandelen bezit. Is de onderneming een structuurvennootschap, dan hebben aandeelhouders niet veel te vertellen. Veel loopt over de schakels van commissarissen. Zoals bekend hebben commissarissen de wettelijke plicht bij te dragen aan het verwezenlijken van het doel van de onderneming. Vanuit het openbaar bestuur worden ze vaak beschouwd als opdrachtne- mers van dat bestuur. Ontstaat er spanning tussen plicht en opdracht, tussen het statutaire doel en het actuele beleid, dan behoren commissarissen die wettelijke plicht voor te laten gaan. Maar ja, wat moet je wanneer je als gedeputeerde-commissaris of wethouder- commissaris de hete adem van de staten c.q. de raad in je nek voelt? Een zelfde spanningsveld is aanwezig, als topambtenaren het commissariaat vervullen. Als noch aandeelhouderschap, noch commissariaten een adequate verbind- ding vormen tussen openbaar bestuur-eigenaar en onderneming, dan moet men uitzien naar andere mogelijkheden, zoals een kwaliteitshandvest of contractuele banden. Hoe meer het openbaar bestuur diversificeert, des te meer boeiende vragen zijn er te stellen over verbindingen, aansturing en toezicht. Het lijkt erg technocratische problematiek, maar het heeft heel veel te maken met vormgeving van democratie.