

Nutsbedrijven: Quo vadis?



Rede, uitgesproken door
Prof. dr. ir. Michiel A. M. Boersma

Prof.dr.ir. Michiel. A. M. Boersma is op 1 oktober 2014 benoemd tot bijzonder hoogleraar “Corporate Governance van (voormalige) nutsbedrijven” aan Tilburg University, TIAS School for Business and Society. Hij is geboren in 's-Hertogenbosch (1947), studeerde Scheikundige Technologie aan de Technische Universiteit Eindhoven, waar hij in 1970 afstudeerde en in 1977 promoveerde.

Na zijn promotie trad hij in dienst van de Koninklijke/Shell Groep en vervulde functies in onderzoek & ontwikkeling en raffinage in respectievelijk Amsterdam en Berre l'Etang (Frankrijk). In de periode 1988 - 2003 was hij werkzaam in London (UK), Istanbul (Turkije) en Den Haag en als CEO verantwoordelijk voor o.a. Shell Turkije, Shell Coal International, Strategische Planning Downstream Oil, Shell Gas (LPG) en Shell Global Solutions.

In de periode 2003 – 2009 was hij lid en voorzitter van de Raad van Bestuur van Essent NV en raakte hij betrokken bij het Strategie, Innovatie en Governance Programma en het Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming (CMBO) van TIAS. Na de verkoop van Essent aan RWE trad hij af als voorzitter en vestigde zich als zelfstandig adviseur.

Sinds 2000 vervulde hij een breed scala aan toezichthoudende en adviesfuncties in binnen- en buitenland, o.a. Stadtwerke Bremen (Duitsland) (vz), Neste Oil (Finland), NEN, KEMA (vz), ProRail (vz) en was hij Boegbeeld van de Topsector Energie (2011-2013). Thans is hij als toezichthouder of adviseur verbonden aan o.a. PostNL, TMG Media Groep (vz), Vie Curi Medisch Centrum voor Noord Limburg (vz), Limburgs Energie Fonds, Stichting JB500 (vz), Prometheus Energy (Houston, USA), Nynas AB (Stockholm, Zweden), Electrica (Boekarest, Roemenië), First State Investments (London, UK).

Samen met prof.dr. Hans Bakker van de Nyenrode Business Universiteit schreef hij het boek “Ster-ondernemingen: vijf groeistrategieën in een veranderend business landschap”, dat in 2012 verscheen. Zijn wetenschappelijke interesses zijn corporate governance in internationaal perspectief en liberalisering en privatisering van nutsbedrijven.

NUTSBEDRIJVEN: QUO VADIS?

Rede

In verkorte vorm uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Corporate Governance van (voormalige) nutsbedrijven bij TIAS School for Business and Society aan Tilburg University op vrijdag 22 mei 2015 door Prof. dr. ir. Michiel A. M. Boersma.

© Prof. dr. ir. Michiel A. M. Boersma, 2015

ISBN: 978-94-6167-242-1

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier.

www.tilburguniversity.edu/nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	5
2. Wat wordt onder nutsbedrijven verstaan?	8
3. Publieke belangen en hun borging	11
4. Corporate Governance: modellen en definitie	15
5. Governance van nutsbedrijven via publiek aandeelhouderschap	19
5.1 Nadelen publiek aandeelhouderschap	22
5.2 Toezicht bij Nutsbedrijven	26
5.3 Conclusie	27
6. Liberalisering en Privatisering	28
6.1 Liberalisering	28
6.2 Privatisering	30
6.3 Rol van de publieke aandeelhouder bij liberalisering en privatisering	35
6.4 Conclusie	36
7. Nutsbedrijven: Quo vadis?	36
7.1 Exogene factoren en mogelijke governance effecten	38
7.2 Afval	42
7.3 Spoor	43
7.4 Water	44
7.5 Telecom	45
7.6 Post	46
7.7 Energie	48
7.8 Conclusie	52
8. Conclusies en onderzoeksagenda	52
9. Dankwoord	54
10. Literatuur	57

Mijnheer de Rector Magnificus,

Geacht college van Decanen,

Zeer gewaardeerde collega's, studenten en toehoorders,

Beste familie en vrienden,

1. Inleiding Vorig najaar stelde de Stichting Bijzondere Leerstoelen aan deze Universiteit de leerstoel “Corporate Governance van (voormalige) nutsbedrijven” in. Hiermee kregen nutsbedrijven hun rechtmatige plaats in de groep van ondernemingen, die maatschappelijke belangen behartigen en waar TIAS zich in het bijzonder op richt.

De titel van deze oratie, “Nutsbedrijven: Quo vadis?” wat in feite betekent: “Nutsbedrijven: waar gaan jullie naar toe?”, heb ik gekozen omdat hij veel mogelijkheden en flexibiliteit biedt. In deze oratie staan de *nutsbedrijven* centraal, maar de titel geeft mij tevens de gelegenheid over een breed spectrum van gedachten te wisselen: hun corporate governance, hun publieke belang en het veranderende speelveld als gevolg van liberalisering en privatisering waarmee sommige nutsbedrijven de afgelopen jaren te maken hebben gekregen. Maar ook hun evolutie en hun transformatie. Er is veel gaande bij de nutsbedrijven en dus is er werk aan de winkel!

In de volksmond worden *nutsbedrijven* vaak stoffig, ouderwets, reactief en bureaucratisch genoemd, maar zij worden ook geïdentificeerd met begrippen als zekerheid, degelijkheid en vertrouwen. Je ziet mensen vaak hun neus ophalen bij het horen van het woord “nutsbedrijf”, maar tegelijkertijd moet er wel geleverd worden volgens de verwachting. Nutsbedrijven zijn en waren doorgaans in handen van de overheid (rijk, provincie of gemeente) en leveren producten en diensten van algemeen belang¹ (“nut”), waar iedereen recht op heeft en zonder welke de maatschappij moeilijk functioneert. Ze hebben meestal een monopolie positie. Concurrentie en het maken van winst zijn niet van primair belang. Omdat nutsbedrijven van *maatschappelijk* belang zijn, hetgeen wil zeggen dat de behartiging van het belang voor de samenleving als geheel gewenst is, en de overheid in het verleden vaak de eindverantwoordelijkheid op zich nam voor de operationele bedrijfsvoering, zijn nutsbedrijven van *publiek* belang. Ze worden verwacht

¹ Van Dale (1976) definieert “belang” als iets dat iemand raakt doordat zijn of haar voordeel, zijn of haar voordeel ermee gemoeid is. Deze definitie wordt hier verder gehanteerd.

“hassle-free” producten en diensten te leveren. Dat wil zeggen dat als we de water- of gaskraan opendraaien, er op ieder moment van de dag helder en schoon water uit de kraan moet komen of gas voor het fornuis beschikbaar moet zijn en als we de lichtschaakelaar aanknippen het licht daadwerkelijk moet gaan branden. Het gaat hierbij dus om *beschikbaarheid en kwaliteit* van het product of de dienst, *betrouwbaarheid* van de levering, en dit alles tegen een *betaalbare* prijs. Zolang hier aan wordt voldaan, reageren klanten doorgaans passief en betalen zij zonder morren voor de geleverde producten en diensten. Althans, zo was het tot zo’n 25 jaar geleden. We hebben inmiddels ervaren hoeveel er is veranderd sinds de kabinetten Lubbers en Kok in de jaren ‘80 en ‘90 van de vorige eeuw nutsbedrijven aan marktwerking hebben blootgesteld door het introduceren van *liberalisering* en *privatisering*. Sindsdien hebben nutsbedrijven veel van hun vroegere beeldvorming verloren, deels gewild, deels ongewild. Overigens zijn liberalisering en privatisering in de nutssectoren geïnitieerd door de wens van de Europese Commissie de interne Europese markt te realiseren door nationale markten open te stellen. Nederland heeft hier een voortrekkersrol vervuld, die niet altijd tot succes heeft geleid.

Governance gaat over het in goede banen leiden van een publieke of private onderneming, over het op transparante wijze afleggen van verantwoordelijkheid aan de belangrijkste stakeholders² en over toezicht. We maken hierbij onderscheid tussen *intern* toezicht (verantwoording en controle binnen de onderneming zelf) en *extern* toezicht. Bij *intern* toezicht is het de Raad van Commissarissen of de Raad van Toezicht die vanuit het belang van de continuïteit van de onderneming toezicht houdt op de effectiviteit en efficiency van de onderneming, de legitimiteit van het eigen handelen en daarbij verantwoording aflegt aan aandeelhouders, werknemers, toeleveranciers, klanten, financiers en verdere stakeholders. Als het gaat over de governance van de *onderneming* spreken we van **Corporate Governance**. Omdat ook op transparante wijze verantwoording wordt afgelegd aan de maatschappij, heeft corporate governance ook een *maatschappelijke* component. *Extern* toezicht gaat over het toezicht dat externe toezichthouders, aangesteld door de overheid, uitoefenen op grond van wet- en regelgeving (ACM, voorheen NMa, OPTA, DTe) of brancheorganisaties (NVTZ, Zorg, Aedes, Woningbouwcorporaties) via zelf opgelegde codes. Intern en extern toezicht zijn vaak complementair en kunnen elkaar versterken. Echter niet in alle gevallen, bijvoorbeeld wanneer er tegengestelde belangen in het geding zijn.

² Post, Preston en Sachs (2002) definiëren het woord “stakeholder” als een persoon, groep of organisatie die belang in of zorg heeft over een organisatie. Stakeholders kunnen invloed ondervinden (positief of negatief) als gevolg van de acties van de organisatie of zelf invloed uitoefenen op de organisatie. In het Nederlands wordt “stakeholder” vaak vertaald met het woord “belanghebbende”.

Nutsbedrijven vervullen vanuit de historie een publiek belang dat in verschillende nutssectoren geborgd werd door het aandeelhouderschap van de overheid. De afgelopen 25 jaar heeft de overheid zijn aandelen in veel nutsbedrijven verkocht aan private partijen. Hierbij is het maatschappelijk belang van deze bedrijven er niet minder om geworden. Immers de overheid heeft via een andere wijze het publiek belang geborgd en houdt door verticaal toezicht op afstand nog steeds grip op de geprivatiseerde bedrijven. In de tijd zien we dat enerzijds het interne toezicht horizontaler (breder) is geworden en anderzijds dat er een externe (maatschappelijke) component aan is toegevoegd. Toezicht is voorts niet statisch. Door technologische, maatschappelijke en internationale ontwikkelingen verandert de aard van het toezicht. Dit geldt ook voor de nutsbedrijven, zoals we later zullen zien.

In deze oratie wordt ingegaan op de volgende vijf vragen:

- i. wat verstaan we onder nutsbedrijven?
- ii. is publiek aandeelhouderschap een geëigend middel het publieke belang van nutsbedrijven te borgen?
- iii. zijn er nog openstaande governance vragen, die als gevolg van de liberalisering en privatisering van nutsbedrijven om opheldering vragen?
- iv. op welke veranderingen zullen de nutsbedrijven zich de komende jaren moeten voorbereiden?
- v. wat heeft dit voor mogelijke effecten op hun governance in brede zin?

Bij beantwoording van de eerste vraag zal blijken dat publieke belangen en hun borging een belangrijke rol spelen. Dit rechtvaardigt dat we hier nader op ingaan. Voor corporate governance worden in de literatuur verschillende definities en modellen gehanteerd. We zullen deze in vogelvlucht de revue laten passeren, wat zal resulteren in de definitie die vervolgens zal worden gehanteerd. We noemden reeds de schokken en ingrijpende veranderingen die liberalisering en privatisering bij een aantal nutsbedrijven hebben veroorzaakt. Vandaar dat we aan deze beide ontwikkelingen nader aandacht zullen besteden. Vervolgens komen de veranderingen, waaraan nutsbedrijven de komende periode blootstaan, aan de orde. Dit zal ons helpen bij het in kaart brengen van de veranderende governance van nutsbedrijven in de toekomst. We sluiten af met conclusies en wat deze analyse betekent voor de toekomstige onderzoeksagenda.

2. Wat wordt onder

nutsbedrijven verstaan?

De Europese Unie onderscheidt in haar Groenboek (Europese Commissie, 2003) drie categorieën diensten van *algemeen belang*. Diensten van algemeen belang zijn van onmisbaar belang om de leefkwaliteit van alle burgers te verbeteren en sociale uitsluiting en isolatie te overwinnen. Deze drie categorieën zijn:

- i. diensten van algemeen economische belang, die worden verleend door grote netwerkindustrieën;
- ii. andere diensten van algemeen economisch belang en
- iii. niet-economische diensten en diensten die het handelsverkeer niet beïnvloeden.

Tot de eerste twee categorieën behoren telecommunicatie, postdiensten, elektriciteit, gas, vervoer, (categorie i), watervoorziening, afvalbeheer en de publieke omroepsector (categorie ii). Omdat de diensten behorend tot de eerste categorie grensoverschrijdend zijn en dus de gehele Europese Unie omspannen, bestaat er voor deze diensten een uitgebreid regelgevend kader op communautair niveau. Voor de tweede categorie diensten bestaat zo'n uitgebreid Europees regelgevend kader niet of in mindere mate. Omdat zij meer nationaal en lokaal van aard zijn, vallen zij onder de nationale regels van mededinging en overheidssteun³. De diensten uit categorie iii laten we hier buiten beschouwing, evenals de publieke omroepsector.

De diensten uit de eerste en tweede categorie, die worden verleend via een vast netwerk (in het Engels: *network industries*) worden ook wel *nutssectoren* of *netwerksectoren* genoemd (Wilkeshuis, 2010, p.112). Zij hebben een aantal gemeenschappelijke kenmerken, die in tabel 1 zijn samengevat (Europese Commissie, 2003, p. 17-21).

Behalve van netwerksectoren en nutssectoren wordt ook gesproken van *nutsvoorzieningen* (Bovens en Scheltema, 1999, p. 159) en *nutsdiensten* (Wilkeshuis, 2010, p.112). Nutsvoorzieningen hebben drie generieke kenmerken: ze zijn van algemeen belang ("nut van het algemeen"), en zijn dus beschikbaar voor iedereen, hebben vaak een monopolioïde karakter en het dienstverleningsproces is bedrijfsmatig georganiseerd. Nutsdiensten overstijgen het niveau van individuele behoeften en zijn onontbeerlijk voor het functioneren van de moderne samenleving. Volgens Stout (Stout, 2007, p. 21) zijn zij als het ware "het cement van de samenleving". Omdat ze voorts veranderlijk zijn in de tijd, is het niet mogelijk een duidelijk afgebakende definitie te formuleren.

³ Overigens krijgt de afvalmarkt meer en meer een Europese dimensie, zodat ook hier nieuwe regelgeving wordt ontwikkeld.

Kenmerken van de dienstverlening	Verklaring kenmerk
Universele dienstverlening	Waarborg dat bepaalde diensten van een nader gespecificeerde kwaliteit en tegen een betaalbare prijs beschikbaar zijn voor alle consumenten en gebruikers.
Continuïteit	Verplichting voor de dienstverlener dat de dienst zonder onderbreking wordt verricht.
Kwaliteit	Aanwezigheid van toezicht op en handhaving van kwaliteitsverplichtingen door de overheid.
Betaalbaarheid	Eis dat de diensten van algemeen economisch belang tegen een betaalbare prijs worden verricht en dus voor iedereen toegankelijk zijn.
Consumentenbescherming	Maatregelen betreffende specifieke prioriteiten en behoeften van consumenten en bedrijfsleven, waaronder het recht van toegang tot kwalitatief hoogwaardige internationale diensten.

Tabel 1. Kenmerken van dienstverlening van diensten van algemeen economisch belang (Europese Commissie 2003, p. 17-21).

In deze oratie spreken we van *nutsbedrijven* als het gaat om bedrijven die producten en/of diensten van algemeen nut (maatschappelijk belang) leveren, die via een vaste infrastructuur of een netwerk van knooppunten worden geleverd, waarbij de levering aan regulering of wetgeving onderhevig is, omdat de onderneming anders over een natuurlijk monopolie zou beschikken. Deze definitie sluit aan bij die welke Wilkeshuis hanteert voor nutsdiensten (Wilkeshuis, 2010, p.114). Het eerder genoemd publieke eigenaarschap is in deze definitie met opzet buiten beschouwing gelaten, omdat het eigenaarschap louter een middel is om het publieke belang (zie volgende paragraaf) te borgen. Het begrip nutsbedrijven omvat dus meer dan louter netwerksectoren. Publieke of private bedrijven, die producten en/of diensten over de netwerksectoren leveren of concurreren om de netwerken (via concessies), zijn dus ook onderdeel van de definitie. Dit betekent dat als nutsbedrijven worden geprivatiseerd het aandeelhouderschap weliswaar in private handen overgaat, maar het nutskarakter van de geleverde dienst wel blijft bestaan. Het feit dat het bedrijf ineens private aandeelhouders krijgt en vaak tegelijkertijd aan marktwerking wordt blootgesteld, verandert niets aan de omstandigheid dat de geleverde dienst nog steeds een maatschappelijk belang betreft.

In tabel 2 hebben we een aantal voorbeelden van nutsbedrijven met hun karakteristieken samengevat.

Type nutsbedrijf	Infrastructuur	Geleverde dienst / product via netwerk	Monopolie ¹	Eigenaarschap	Voorbeelden
Telecom	Kabel (twisted pair/glasvezel)	Radio, TV, Telefoon, Internet	NW: Ja PD: Neen	Privaat	KPN
	Coax kabel/glasvezel	Radio, TV, Telefoon, Internet	NW: Ja PD: Ja	Privaat	UPC/ Ziggo
	Mobiel (zenders)	Radio, TV, Telefoon, Internet	Neen	Publiek/ Privaat	KPN, T-Mobile, Vodafone
Post	Knooppunt netwerk	Post en Pakket	NW: Ja PD: Neen	Privaat	PostNL/ Sandd
Energie	Gasleidingen	Meterdiensten/ Aansluitdiensten/ Gas	NW: Ja PD: Neen, m.u.v. hoge druk netw	Publiek (Staat/ Provincies/ Gemeenten)	Alliander/ Enexis/ Gasunie/ Stedin
	Elektriciteitsnetwerken	Meterdiensten/ Aansluitdiensten/ Elektriciteit	NW: Ja PD: Neen, m.u.v. 150/ 360 KV netw	Publiek (Staat/ Provincies/ Gemeenten)	Alliander/ Enexis/ Stedin/ Tennet
		Levering van Elektriciteit en Gas	Neen	Publiek/ Privaat	Delta/ Eneco/ Essent/ Nuon
Transport	Knooppunt netwerk	Bus voor personen vervoer	Neen. Via concessies	Privaat	Arriva/ Breng/ Connexxion
	Spoorrails	Personen en Goederen	NW: Ja	Publiek	ProRail
		Personen	PD: Neen	Publiek/ Privaat	Arriva/ NS/ Synthus/ Veolia/
		Goederen	PD: Neen	Privaat	DB Schenker/ Locon
Water	Waterleidingen	Drinkwater	NW/PD: Ja	Publiek	Brabant Water/ Evides/ Vitens/ Waternet/ WML

Tabel 2. Nutsbedrijven en hun karakteristieken. ¹ NW: Netwerk; PD: Producten en/of Diensten.

3. Publieke belangen

en hun borging In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen *individuele*, *maatschappelijke* en *publieke* belangen (WRR, 2000, p.19). Individuele belangen en maatschappelijke belangen lopen vaak parallel, maar niet altijd. We spreken van *maatschappelijke* belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. Indien de overheid van mening is dat het betreffende maatschappelijk belang slechts met overheidsingrijpen voldoende tot zijn recht komt, het dus tot doelstelling van haar beleid maakt en de verantwoordelijkheid op zich neemt om het belang te behartigen, spreken we van een *publiek* belang (WRR, 2000, p.20). Met andere woorden: de overheid neemt de eindverantwoordelijkheid op zich voor het operationaliseren van het maatschappelijk belang.

De vraag welke maatschappelijke belangen van publiek belang zijn, is bovenal een politieke vraag (WRR, 2000, p.21), die beantwoord moet worden door de democratisch gelegitimeerde organen: de gekozen volksvertegenwoordigers in de Tweede kamer, Provinciale Staten, Waterschappen en Gemeenteraden. Publieke belangen zijn per definitie niet statisch, maar hebben een dynamisch karakter. Immers, het politieke en maatschappelijke speelveld is aan verandering onderhevig en verschuift vaak als gevolg van technologische en internationale ontwikkelingen. Het risico van marktfalen in een bepaalde sector en sociale overwegingen zijn vaak argumenten die pleiten voor overheidsingrijpen (SER, 2010 p.40-43).

Is eenmaal vastgesteld dat een publiek belang aan de orde is, rijst de vraag, op welke wijze het publiek belang geborgd moet worden en wie de operationele verantwoordelijkheid gaat dragen.

De WRR noemt in haar rapport een viertal mechanismen die de overheid voor borging van publieke belangen kan toepassen, en wel (WRR, 2000, p.59):

- i. als overheid zelf directe verantwoordelijkheid nemen voor de operationele uitvoering,
- ii. het introduceren van regelgeving via wetten en contracten,
- iii. het introduceren van concurrentie, zowel op de markt waar de diensten en producten worden geleverd als om de markt. In het laatste geval wordt een bepaalde taak aan een derde, vaak private partij, gegund via het verlenen van een concessie,
- iv. institutionele waarden. Als voor dit mechanisme wordt gekozen, worden waarden en normen van organisaties versterkt die de behartiging van het betreffende publieke belang ondersteunen.

Om te waarborgen dat deze mechanismen ook daadwerkelijk effectief, efficiënt en non-discriminatoir zijn, speelt *extern toezicht* en *verantwoording* een belangrijke rol. Kiest de overheid voor institutionele borging als mechanisme, dan zal verantwoording worden afgelegd aan de belangrijkste stakeholders van het publieke belang. Bijvoorbeeld ouders (in geval van onderwijs) of patiënten (in geval van medische zorg).

Met name wanneer voor één van de eerste drie mechanismen wordt gekozen, zal dit nage-
noeg altijd gepaard gaan met het instellen van een externe toezichthouder. Omdat exter-
ne toezichthoudende instanties bij of krachtens wettelijk voorschrift worden aangewezen,
zijn het organisaties die in opdracht van de overheid opereren als marktmeester, scheids-
rechter of waakhond en het motief hebben om bepaalde normen te handhaven (Baarsma
& Mulder, 2005, p.4). Zij moeten hun rol transparant, onafhankelijk, professioneel, coö-
peratief en slagvaardig uitvoeren. Aan het instellen van een externe toezichthouder liggen
altijd bepaalde motieven ten grondslag, afhankelijk van de specifieke taak die de toezicht-
houder krijgt opgedragen. Een zevental vormen van toezicht worden doorgaans onder-
scheiden (Eijlander & van Damme, 2000; SER, 2010, p.103), zie tabel 3. De laatste jaren is
het aantal toezichthouders aanmerkelijk toegenomen, mede als gevolg van privatisering,
liberalisering en deregulering⁴ van de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw, die toezicht op
het voorkomen van maatschappelijk ongewenste effecten (discriminatoire marktwerking,
bedrog, concurrentie vervalsing) noodzakelijk maakten.

#	Aard van toezicht	Naam
1	Regel toepassing	Controlerend TZh
2	Marktwerking/ mededinging	Marktmeester
3	Besteding publieke gelden	Financieel TZh
4	Bestuurlijk/beleidsmatig	Sturend TZh
5	Kwaliteit	Kwaliteitsbewaker
6	Stabiliteit/ integriteit	Bewakende TZh
7	Ontwikkelingen op bepaald terrein	Signalerende TZh

Tabel 3. Typen toezichthouders (Eijlander & van Damme, 2000).

Bovenstaande borgingsmechanismen kunnen door de overheid op eigen kracht of door
middel van inschakeling van private partijen worden geïmplementeerd. Omdat de over-
heid voor een publiek belang per definitie de operationele verantwoordelijkheid op zich

⁴ Onder deregulering wordt verstaan het bewust verminderen van de regeldruk om de markt meer armslag te
geven (WRR, 2012, p.28)

heeft genomen, kan het de borging van het publieke belang nooit geheel aan private partijen overlaten.

De vraag die vervolgens aan de orde is, betreft op basis van welke criteria het publieke belang door de overheid geoperationaliseerd wordt binnen hetzij het publieke, hetzij het private domein. Op basis van analyse concludeert de WRR in haar rapport (WRR, 2000, p.42) dat toedeling van operationele borging binnen het publieke dan wel private domein afhangt van de mechanismen die voorhanden zijn om verantwoordelijke organisaties zo te *disciplineren* dat zij het aan de orde zijnde publieke belang optimaal dienen. Dit betekent dat in het ene geval het publieke domein, in het andere geval het private domein de voorkeur zal hebben. Ook hier geldt weer dat de wijze van borging steeds beschouwd moet worden in het licht van mogelijk veranderende omstandigheden en een dynamische context, bijvoorbeeld als gevolg van internationale en Europese ontwikkelingen, innovaties en het doorbreken van nieuwe technologieën. Verder wordt benadrukt dat de specifieke aard van het publieke belang nauwkeurig omschreven moet worden en dat exact bekend moet zijn waarvoor de overheid nu precies verantwoordelijkheid draagt.

Afhankelijk van de mate van betrokkenheid van de overheid kunnen we 5 mogelijkheden onderscheiden om de borging tot uitvoering te brengen (WRR, 2000, p.10), nl:

- i. Directe ministeriële verantwoordelijkheid (hiërarchie):
dit betreft de meest vergaande vorm van mogelijk overheidsingrijpen.
Het is democratisch gelegitimeerd, omdat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen.
- ii. Zelfstandige bestuursorganen (ZBO), RWT's en Staatsdeelnemingen:
ZBO's zijn *zelfstandige bestuursorganen* van de centrale overheid met openbaar gezag die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister. Zij staan dus verder van de overheid af⁵. Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT) en Staatsdeelnemingen staan nog verder af van het publieke domein⁶.
- iii. Professionele private partijen wier waarden nauw aansluiten bij de publieke belangen.
- iv. Private partijen aan wie behartiging van de publieke belangen wordt uitbesteed in opdracht van de overheid:

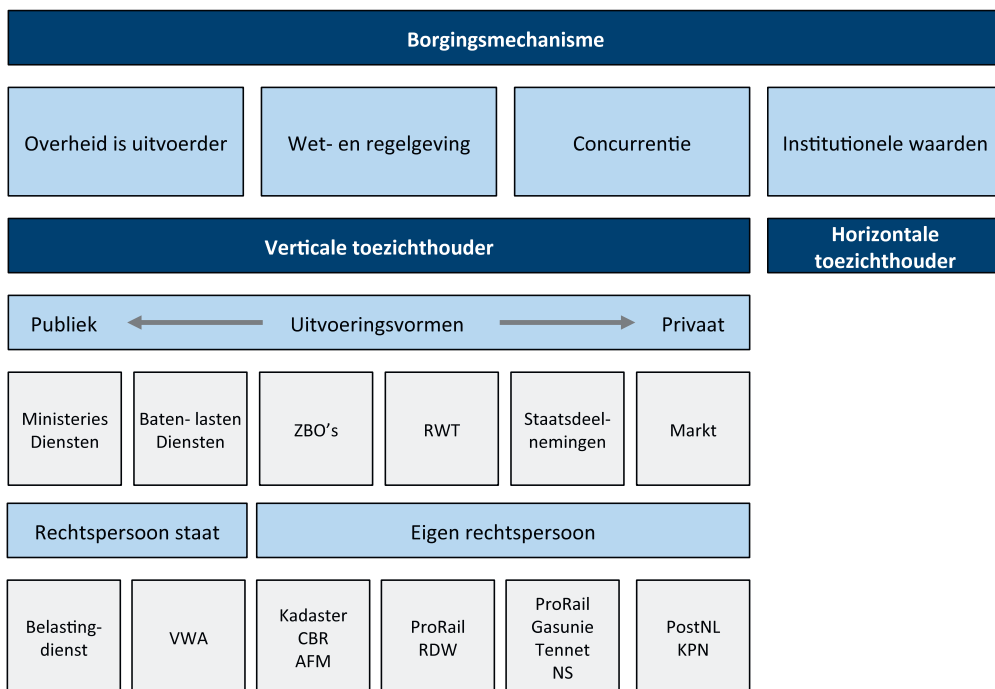
⁵ Tot op zekere hoogte is de ministeriële verantwoordelijkheid van kracht. ZBO's moeten voldoen aan dezelfde eisen van transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid die voor de hele openbare dienst gelden. Via een wettelijk toezichts- en sturingsinstrumentarium wordt doorgaans vastgelegd in hoeverre de minister wel of niet kan ingrijpen bij de ZBO. ZBO's kunnen ook RWT (Rechtspersoon met een Wettelijke Taak) zijn

⁶ RWT's en ZBO's overlappen elkaar grotendeels, omdat de meeste RWT's ook een ZBO zijn. Ongeveer 30% van de ZBO's is geen RWT. Sommige staatsdeelnemingen zijn ook RWT, bijv. ProRail B.V.

De overheid besteedt de behartiging van het publiek belang uit en er vindt concurrentie plaats tussen aanbieders voor de opdracht. De concurrentie dwingt de aanbieder zo efficiënt en effectief mogelijk de publieke belangen te behartigen. Regels worden neergelegd in contracten. De prestaties worden door de overheid opgelegd en regelmatig gemeten. Er worden vaak afspraken gemaakt over verbeteringen in de tijd.

- v. Concurrerende partijen onder regie van de overheid:
het publiek belang wordt op de markt geborgd door de private partijen op de markt te disciplineren. De private sector is vaak efficiënter en effectiever, producten sluiten beter aan bij de wensen van de consumenten en andere afnemers, en innovatie wordt bevorderd. Dit mechanisme vereist wel voldoende aanbieders, perfecte en kosteloze, transparante informatieverstrekking, geen toetredingsbelemmeringen tot de markt voor nieuwkomers en vrije prijsvorming.

In Figuur 1 zijn de verschillende borging instrumenten en daarbij behorende organisatievormen grafisch weergegeven op de publiek-privaat as (Eerste Kamer, 2012, p. 24).



Figuur 1. Organisatievormen voor het uitvoeren van publieke belangen (Eerste Kamer, 2012, p.24).

Nu gedefinieerd is wat onder nutsbedrijven en publieke belangen wordt verstaan, wordt nader ingegaan op het begrip corporate governance en op de wijze waarop dit bij nutsbedrijven wordt ingevuld.

4. Corporate Governance: modellen en definitie

Over corporate governance is de laatste 25 jaar veel gepubliceerd en geschreven, voornamelijk als gevolg van een aantal uitwassen en schandalen in binnen- (Ahold, Fortis) en buitenland (Enron, WorldCom, Barings Bank, RBS, Lehman Brothers). De oorsprong van corporate governance is terug te voeren tot de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC), waar in 1622 een aantal grootaandeelhouders in opstand kwam tegen de bestuurders van de VOC, die aan niemand verantwoording wilde afleggen (Frentrop, 2013; Cools, 2005). Volgens Cools had in 1995 nog bijna niemand van corporate governance gehoord (Cools, 2005). Thans heeft bijna ieder zich respecterend land een corporate governance code geïntroduceerd of is dit in ontwikkeling. Het register van de European Corporate Governance Institute (ECGI, 2015) telt meer dan 100 landen en organisaties die een code hebben geïntroduceerd. De eerste code in het register betreft het Cadbury Report uit het Verenigd Koninkrijk, gepubliceerd in 1992 (Cadbury, 1992), alhoewel in de Verenigde Staten (eind jaren '70), Hong Kong (1989) en Ierland (1991) al eerder corporate governance codes werden opgesteld (Schrijvers, 2004). Bijna 80% van de eerste versie van de codes uit het ECGI register dateert van 2000 en latere datum. Bij bestudering valt op dat ieder land zijn eigen specifieke code heeft ontwikkeld, vaak gebaseerd op de eigen historie van het land. Sommige codes zijn zeer uitvoerig en gedetailleerd, andere codes beperken zich tot de hoofdlijnen van waaraan beursgenoteerde ondernemingen moeten voldoen. Verder valt op dat de ontwikkeling van dit relatief nieuw gebied is beïnvloed door verschillende disciplines: financiën, economie, accountancy, recht, management en organisatieleer (Mallin, 2010). Dit betekent dat corporate governance een breed spectrum van onderwerpen betreft, wat het geven van een simpele eenduidige definitie nogal bemoeilijkt.

Cools en Frentrop stellen de aandeelhouder - de kapitaalverschaffer van de onderneming - centraal. Volgens hen gaat corporate governance over de manier waarop aandeelhouders van ondernemingen zich ervan verzekeren dat ze een rendement op hun investering krijgen en dat managers hen een deel van de winst uitkeren (Cools, 2014, Frentrop, 2013). Cools verklaart zijn stellingname met de constatering dat voor aandeelhouders, als enige belanghebbende partij, niet contractueel is vastgelegd welke financiële vergoeding zij zullen ontvangen in ruil voor het kapitaal dat zij aan de onderneming hebben verschaft met

het kopen van de aandelen. Zij staan helemaal achter in de rij en moeten maar afwachten of de onderneming bereid is een deel van de netto winst uit te betalen in de vorm van dividend. Zij zijn dus letterlijk overgelaten aan hetgeen het bestuur van plan is te doen met de netto winst.

De basis van hun denken vindt zijn oorsprong in de **agentschapstheorie**. Deze theorie definieert de agentschap relatie waar de ene partij - de principaal geheten - werk delegeert aan een andere partij, de agent. In ondernemingsterminologie representeert de principaal de aandeelhouder en de agent de bestuurder (Jensen & Meckling, 1976). Belangrijk denken achter deze theorie is dat de bestuurder louter gedreven wordt door eigen belang. Hij staat onder toezicht van de commissarissen, die hun taak vervullen ten behoeve van de aandeelhouders. Door middel van variabele beloning gekoppeld aan prestatie indicatoren wordt er vaak voor gezorgd dat de belangen van de aandeelhouder en bestuurder parallel lopen. Volgens Lückerath-Rovers heeft deze theorie een nogal negatief mensbeeld, waarbij wantrouwen tussen bestuurder en commissaris een belangrijke rol speelt (Lückerath-Rovers, 2014).

Huse (Huse 2007) definieert corporate governance als het geheel van weloverwogen beginselen en procedures waardoor bedrijven worden bestuurd en waar toezicht op wordt gehouden. Hij onderscheidt daarbij vier modellen naar de wijze van interactie van de interne toezichthouders (de raad van commissarissen of board) met de interne (bestuurders of management board en werknemers) en de externe (aandeelhouders) actoren in het richting geven aan de onderneming met als doel waarde te creëren. Hij gaat er hierbij vanuit dat interne actoren beslissingen nemen en externe actoren de beslissingen willen beïnvloeden en er toezicht op willen houden. In zijn modellen staan hetzij de bestuurders (*managerial definition*), hetzij de aandeelhouders (*shareholder definition*), hetzij de stakeholders (*stakeholder definition*), hetzij de onderneming (*firm definition*) centraal.

Een vergelijking langs verschillende dimensies van belangrijke aspecten van corporate governance in de vier modellen van Huse is samengevat in Tabel 4.

	Eenzijdig perspectief • korte termijn • duidelijk gedefinieerd	Afgewogen, gebalanceerd perspectief • lange termijn • relationeel
	Aandeelhouder centraal (shareholder definition)	Stakeholder centraal (stakeholder supremacy definition)
Extern gericht perspectief • Waardetoedeling en beschermen eigen belang	'wat is het beste voor de aandeelhouder' • aandeelhouder	'wat is het beste voor de stakeholder' • stakeholders • interactie tussen actoren
	Bestuurder centraal (managerial definition)	Onderneming centraal ("firm" definition)
Intern gericht perspectief • waardecreatie	'wat is het beste voor de bestuurders' • gebruikt stakeholders en vermijdt stakeholder-controle	'wat is het beste voor de onderneming' • waardecreatie over de hele waardeketen

Tabel 4. Corporate governance definitions (Huse, 2007).

In bovenstaande modellen vervult de raad van commissarissen of board als interne toezichthouder steeds een andere rol. In de *shareholder* definitie legt de RvC/board⁷ verantwoording af aan voornamelijk de aandeelhouders, in de *managerial* definitie zijn de RvC/board en externe actoren een instrument voor de bestuurders, in de *stakeholder* definitie balanceert de RvC/board de belangen van alle stakeholders en is corporate governance het eindresultaat van de interacties tussen de verschillende stakeholders. In de "*firm*" definitie ten slotte handelt de RvC/board in het belang van de onderneming en is zij onpartijdig wanneer zij de stakeholders vertegenwoordigt. Aldus draagt de RvC/board bij aan het creëren van waarde over de gehele waardeketen. Het doel van corporate governance in dit model is te handelen in het belang van de onderneming, naast het oplossen van conflicten tussen stakeholders en het houden van toezicht. De RvC/board is onafhankelijk en moet de belangen van de interne en externe actoren evenwichtig wegen.

In de literatuur komen we ook nog vaak het *resource dependency* model (Donaldson & Davis, 1991) en het *stewardship* model (Pfeffer & Salancik, 1998) tegen. Deze zijn vergelijkbaar met respectievelijk de *managerial* definitie en de *shareholder* definitie in bovenstaand overzicht.

⁷ Huse (2007) spreekt steeds van board. Alhoewel een board bredere verantwoordelijkheden en taken heeft dan een raad van commissarissen (RvC), gebruiken wij hier de termen board en RvC door elkaar, omdat het model o.i. van toepassing is op zowel een one- als een two-tier board.

Mouwen geeft een overzicht van de in omloop zijnde definities (Mouwen, 2010). Het blijkt dat er steeds een aantal elementen terugkeren, namelijk:

- ondernemingsbestuur, beïnvloeding van de gang van zaken binnen de onderneming,
- besluitvorming en uitvoering van beleid,
- verantwoording en toezicht,
- transparantie en integriteit,
- stakeholders.

Hij komt vervolgens tot de volgende definitie:

“Corporate governance gaat over het proces van beïnvloeding door belanghebbenden van de gang van zaken in de organisatie, zowel ter zake van de besluitvorming als ter zake van de uitvoering van het beleid. Daarbij is tevens aan de orde op welke wijze een integer bestuur van de organisatie zowel intern als extern transparant verantwoording aflegt over strategie, resultaten en risico’s (Mouwen, 2010).”

Mouwen’s definitie omvat een breed scala van aspecten. In deze oratie wordt corporate governance als volgt gedefinieerd:

“Corporate governance is het geheel van weloverwogen beginselen en procedures voor het verantwoord besturen van en toezicht houden op een onderneming met als doel economische en maatschappelijke waardecreatie, alsmede het transparant intern en extern verantwoording afleggen over het gevoerde ondernemingsbeleid.”

Deze definitie bouwt voort op die van Huse en Mouwen en is in lijn met de nieuwe visie van het GovernanceLAB van TIAS (*“Value Creation by Governance”*). De definitie sluit ook aan bij de ideeën van Porter en Kramer (Porter & Kramer, 2011), die stellen dat bedrijven het initiatief moeten nemen business en maatschappij samen te brengen. Zij noemen dit *“shared value”*, wat betekent het creëren van economische waarde op een wijze die ook waarde creëert voor de maatschappij door in te spelen op de behoeften en uitdagingen van de maatschappij. Shared value is niet identiek aan maatschappelijke verantwoordelijkheid, maar een nieuwe manier om economisch succes te bereiken. Het is dus niet een randactiviteit, maar een kernactiviteit van de onderneming. In hun model wordt door shared value het concurrentievermogen van de onderneming vergroot en tegelijkertijd de economische en sociale condities verbeterd in de gemeenschap waar de onderneming actief in is.

Overigens zal het agentschap model in paragraaf 5.1. nog aan de orde komen, omdat dit bij uitstek geschikt is om de dilemma’s van het aandeelhouderschap van de overheid bij nutsbedrijven te articuleren.

Centraal in de bovenstaande definitie staan twee elementen, namelijk:

- i. verantwoord besturen van en toezicht houden op de onderneming met als doel *economische en maatschappelijke waardecreatie*;
- ii. transparant intern en extern verantwoording afleggen hoe de waardecreatie vorm heeft gekregen.

Het eerste element, het besturen van de onderneming, gaat voornamelijk over mensen, cultuur, leiderschap en organisatie ontwikkeling. Voor waardecreatie heeft de bestuurder twee knoppen die hij kan bedienen, namelijk het op verantwoorde wijze inzetten van *kapitaal* voor het doen van investeringen en *medewerkers (arbeid)* om die waarde daadwerkelijk vorm te geven in samenspraak met klanten en de gemeenschap. Zonder afbreuk te willen doen aan de noodzaak voor de bestuurder om talent verantwoord aan te wenden, te ontwikkelen en te coachen, zal het tweede aspect, namelijk het op verantwoorde wijze verantwoording afleggen over het gevoerde beleid om de waardecreatie ook daadwerkelijk voor het voetlicht te brengen, in de toekomst intensiever aandacht krijgen. We gaan er hierbij vanuit dat de waardecreatie plaatsvindt over de hele waardeketen, zodat die aan alle stakeholders - klanten, aandeelhouders, medewerkers en de maatschappij - ten goede komt. Als hieraan is voldaan, is ook het maatschappelijk belang op verantwoorde wijze geborgd.

5. Governance van nutsbedrijven

via publiek aandeelhouderschap Eerder bespraken wij de mechanismen die de overheid ten dienste staan om het publieke belang te borgen: zelf verantwoording nemen, wet- en regelgeving en concurrentie. Bij nutsbedrijven spelen deze drie mechanismen, afhankelijk van het type nutsbedrijf, in meer of mindere mate een rol. Een belangrijke taak is hierbij weggelegd voor de interne en externe toezichthouder. Een veel voorkomende uitvoeringsvorm voor de borging van het publiek belang bij nutsbedrijven is het publiek aandeelhouderschap. In deze paragraaf wordt hier dan ook op ingegaan, alsmede op het interne en externe toezicht.

Bij nadere bestudering blijkt dat de nutsbedrijven nu – als gevolg van de wens van de overheid in de jaren '80 en '90 overheidsbedrijven meer op afstand te zetten – in drie groepen zijn onder te verdelen en wel:

- i. bedrijven waarin de overheid afstand heeft gedaan van haar aandeelhouderschap en de actieve borging van de publieke belangen, afgezien van geïntroduceerde wet- en regelgeving, geheel heeft overgelaten aan concurrentie en de private sector. Tot deze groep behoren o.a. de beursgenoteerde bedrijven of bedrijven die

- onderdeel uitmaken van een internationaal conglomeraat: telecommunicatie, post, kabelbedrijven, commerciële energiebedrijven, bedrijven uit de afval sector.
- ii. bedrijven die een vast netwerk in eigendom hebben of beheren waarover bepaalde diensten en producten worden geleverd en waarin de overheid (rijk, provincie of gemeente) de rol van aandeelhouder vervult: netwerkbedrijven voor energie (gas en elektriciteit) en railvervoer (ProRail)⁸.
 - iii. bedrijven waarover de overheid (rijk, provincie, gemeente) de volledige controle heeft, zowel via wetgeving als via aandeelhouderschap (drinkwater bedrijven).

De overheid (MvF, 2013, p.18) ziet wet- en regelgeving als het meest effectieve en efficiënte middel om publieke belangen te borgen. Het is transparant, voorspelbaar en komt op democratische wijze via een zorgvuldig wetgevingsproces tot stand. Het instrument van publiek aandeelhouderschap kan daarbij van aanvullende waarde zijn (MvF, 2009).

Bij analyse van de rechtsvormen van de nutsbedrijven valt op dat het in nagenoeg alle gevallen om een Naamloze Vennootschap of Besloten Vennootschap gaat. Omdat de nutsbedrijven aan de voorwaarden van grote vennootschappen voldoen⁹, zijn zij nagenoeg allemaal structuurvennootschappen en is de instelling van een raad van commissarissen verplicht. Het intern toezicht op de onderneming vindt dan ook plaats via de Raad van Commissarissen (RvC).

Structuurvennootschappen komen voor in twee vormen. Bij vennootschappen met het *volledige of verplichte structuurregime* houdt de RvC toezicht op het beleid van het bestuur en de met haar verbonden onderneming, staat het bestuur met raad bij, benoemt en ontslaat bestuurders en keurt belangrijke besluiten van het bestuur goed. In haar toezichthoudende rol staat de continuïteit van de onderneming centraal. De RvC houdt niet alleen rekening met de kapitaalverschaffers - de aandeelhouders -, maar ook met het belang van alle stakeholders – medewerkers, klanten, toeleveranciers en de maatschappij in brede zin. Bestuur en RvC van de onderneming wegen alle belangen af en richten zich bij het vervullen van hun taak op de lange termijn en het creëren van aandeelhouderswaarde.

⁸ NS vormt een uitzondering op deze regel. Zij vervoeren personen over het rail netwerk dat ProRail exploiteert en in concessie heeft.

⁹ Onder grote ondernemingen wordt volgens artikel 2: 158/268 lid 1 BW verstaan een rechtspersoon die aan drie dwingendrechtelijke vereisten voldoet: het geplaatste kapitaal moet samen met de balansreserves tenminste € 16 mln. bedragen, de vennootschap heeft een ondernemingsraad ingesteld en bij de vennootschap en haar afhankelijke maatschappijen samen moeten ten minste 100 werknemers in Nederland werkzaam zijn. Overigens zijn de voorwaarden voor kwalificatie als grote onderneming bij het inwerking treden van de Wet Bestuur en Toezicht op 1 januari 2013 niet gewijzigd. Wel is in de nieuwe wet toegestaan dat men kan kiezen voor een one-tier of two-tier board, waarbij de bepalingen die van toepassing zijn op commissarissen in een two-tier board ook van toepassing zijn op de niet uitvoerende bestuurders in een one-tier board.

Bij ondernemingen met het *verzwakte structuurregime* is de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) verantwoordelijk voor de benoeming en het ontslag van bestuurders en stelt zij de jaarrekening vast. Dit verzwakte regime is van toepassing op Nederlandse structuurvennootschappen die onderdeel zijn van een internationaal concern of vennootschappen waarvan alle aandelen, direct of indirect, in handen zijn van een natuurlijke persoon, dan wel twee of meer samenwerkende natuurlijke personen. Van een verzwakt structuurregime kan ook sprake zijn als de publieke rechtspersoon (de staat of decentrale overheid) het gehele aandeelhouderskapitaal verschaft of indien alle aandeelhouders publiekrechtelijke rechtspersonen zijn en via een onderlinge regeling tot samenwerking (bijvoorbeeld via een aandeelhoudersovereenkomst) zich verenigen (MvF, 2009). Omdat Rijk, Provincies of Gemeenten doorgaans 100% van de aandelen in overheidsdeelnemingen bezitten, is het verzwakte structuurregime op nagenoeg alle nutsbedrijven van toepassing, waarbij de overheid aandeelhouder is. In de nota Staatsdeelnemingen uit 2013 wordt ook duidelijk gemaakt waarom hiervoor gekozen is (MvF, 2013). Het biedt de overheid de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de *strategie van de onderneming* (uiteraard in lijn met het te borgen publiek belang), het doen van *belangrijke investeringen*, het *benoemen van bestuurders en commissarissen* en het *beloningsbeleid van de bestuurders*.

Alhoewel het vaststellen van de strategie doorgaans door de commissarissen geschiedt, zal de aandeelhouder wel in een vroegtijdig stadium worden geconsulteerd. Overigens is het vaststellen van de strategie door de aandeelhoudersvergadering van sommige nutsbedrijven statutair vastgelegd. Wat betreft het doen van investeringen gaat het over de vraag in hoeverre die in lijn zijn met het publieke belang. Met name daar waar het nutsbedrijf investeringen in het buitenland wil doen of langjarige samenwerkingsverbanden wil aangaan, zullen de aandeelhouders daar graag over willen meebeslissen. Hierbij moet als regel gelden dat de essentie van het aandeelhouderschap -het op afstand staan van de operationele uitvoering-, geen geweld wordt aangedaan. Immers, door doelbewust voor aandeelhouderschap te kiezen, heeft de overheid ook afstand gedaan van inmenging in de dagelijkse gang van zaken bij de onderneming.

De wens van overheden invloed uit te oefenen op de benoeming van bestuurders en commissarissen en het beloningsbeleid is begrijpelijk. Zij worden er immers in de publieke opinie door de politiek verantwoordelijken op aangesproken. Bij bestuurders en commissarissen gaat het erom in hoeverre zij zich als leider c.q. toezichthouder in dienst stellen van de onderneming, zich daarbij nederig kunnen gedragen en te allen tijde de bereidheid kunnen opbrengen de waarheid te spreken (van de Loo, 2014). Bij nederigheid gaat het volgens Van de Loo om zelfbewustzaamheid (een realistische kijk en kritische zelfbeschouwing), openheid (voor denkbare beelden van anderen en voor andere zienswijzen en

opvattingen en transcendentie (het doorleefde besef dat er belangen zijn die het eigenbelang overstijgen). Of genoemde, voor bestuurders en commissarissen cruciale gedragskenmerken, ook daadwerkelijk bij het selectie proces in aanmerking worden genomen, waag ik overigens te betwijfelen, wetend hoe dit proces doorgaans verloopt. Hier is dus ruimte voor verbetering en een meer actievare rol van de publieke aandeelhouder.

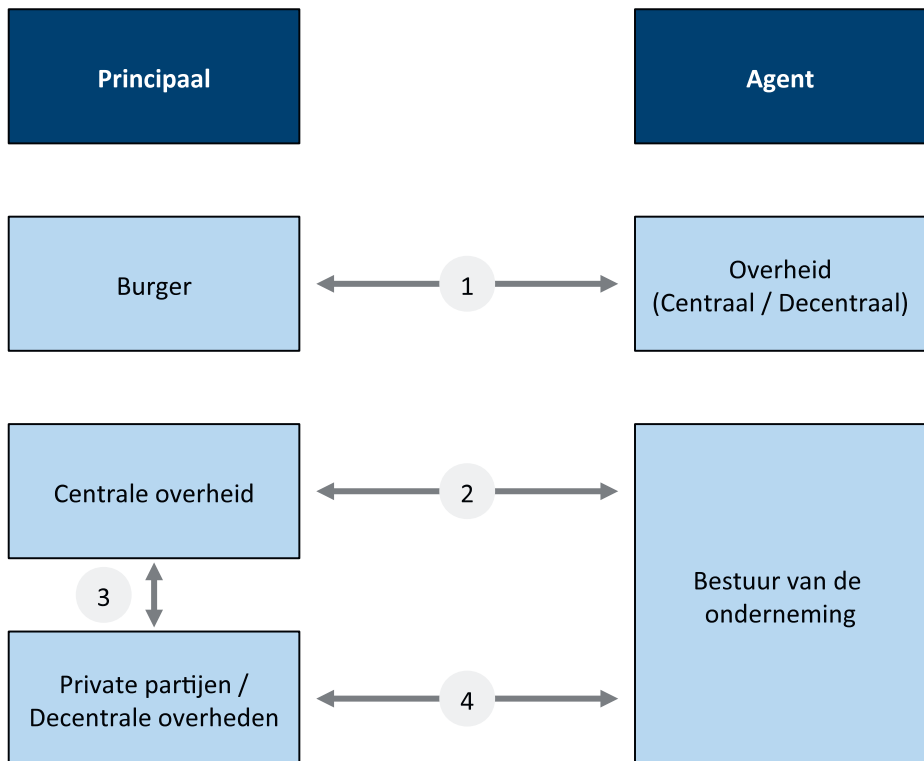
Een soortgelijke redenering is van toepassing op het beloningsbeleid. Hier heeft Cools (Cools, 2005 en 2014) onderzoek naar gedaan. Volgens hem zijn hebzucht, narcistisch Zonnekoning gedrag en geloof in luchtkastelen de voornaamste oorzaken van de grootste boekhoudschandalen van rond de eeuwwisseling. In zijn recente oratie (Cools, 2014) aan deze universiteit trok hij zijn analyse door naar de oorzaken van de gevolgen van de financiële crises en concludeerde hij dat het niet goed gesteld was met de financiële prikkels en de persoonskenmerken van de CEO's van de falende banken. In zijn oratie komt hij overigens tot een niet verrassende conclusie, namelijk dat formele governance, dus die geïnstitutionaliseerd is via wetgeving, regels en codes en toezichthouders, niet in staat is perverse drijfveren en motieven te corrigeren. Het besturen van en toezicht houden op ondernemingen blijft namelijk gewoon mensenwerk. Gedreven door enerzijds een aantal gebleken excessen bij publieke ondernemingen en anderzijds de publieke opinie, heeft de overheid de contouren van het door haar toegestane beloningsbeleid opnieuw vorm gegeven via de Wet Normering Topinkomens-2 (WNT2), die per 1 januari 2015 voor de meeste sectoren van kracht is geworden. Door middel van deze wet is geregeld dat topfunctionarissen en bestuurders van ondernemingen in publieke en semipublieke sectoren niet meer mogen verdienen dan een minister. Helaas zal pas op de lange termijn blijken of daarmee ook daadwerkelijk succes is geboekt of dat louter een knieval is gemaakt naar de publieke opinie zonder te realiseren wat de lange termijn gevolgen zouden kunnen zijn.

5.1 Nadelen publiek aandeelhouderschap

Publiek aandeelhouderschap heeft ook zijn nadelen. Een drietal worden hier genoemd. Allereerst de specifieke aard van het nutsbedrijf. Nutsbedrijven zijn doorgaans kapitaalintensief en gecompliceerd en vereisen zowel voor vervanging en onderhoud van apparatuur en installaties relatief grote investeringen. De Rijksoverheid beschikt via de beleidsdepartementen over voldoende kennis en expertise om de noodzaak van nieuwe investeringen op hun juiste waarde en belangrijkheid te toetsen. Provincies en gemeenten beschikken hier in aanzienlijk mindere mate over, daar het niet tot hun taak behoort strategisch beleid te ontwikkelen binnen alle domeinen waarin de nutsbedrijven actief zijn. Dit pleit dus niet voor publiek aandeelhouderschap door decentrale overheden.

Een tweede complicatie betreft het verschijnsel van multiële agentschaprelaties volgens

de eerder beschreven theorie. In geval van publiek aandeelhouderschap kunnen er tot vier agentschap relaties bestaan (De Masi & Paci, 2014). Behalve de bestuurder/aandeelhouder (overheid) relatie zijn bij publiek aandeelhouderschap van ondernemingen de burgers de primaire stakeholders en vervullen zij dus de principaal rol en de centrale of decentrale aandeelhouder de rol van de agent. Omdat centrale en decentrale overheden vaak belangen kennen (bijvoorbeeld werkgelegenheid, regionale belangen, politieke belangen), die tegengesteld zijn aan de belangen van de burgers in brede zin, kan dit tot spanningen leiden. Een derde agentschaprelatie kan zich voordoen als de aandeelhouders zowel uit het private of het publieke domein afkomstig zijn of indien de overheidsaandeelhouders niet uniform zijn samengesteld en zowel uit rijksoverheid als decentrale overheden bestaan. In dit geval kan de heterogeniteit van de aandeelhouderspopulatie zich uiten in mogelijk conflicterende belangen tussen publiek/private aandeelhouders onderling of tussen de heterogene aandeelhouders en de bestuurders. Zie figuur 2. Het benoemen van onafhankelijke leden van de RvC biedt hier enige verzachting, alhoewel hun rol in het verzwakte structuur regime beperkt is.



Figuur 2. Multiple agentschaprelaties bij publiek aandeelhouderschap.

Een derde nadelig aspect betreft mogelijke rolconflicten als gevolg van multi-pele verantwoordelijkheden van publieke aandeelhouders (Boersma, 2012). Behalve de rol van aandeelhouder vervult de overheid in het uitoefenen van zijn taken een aantal wel gedefinieerde rollen. De overheid treedt op in de rol van kaderbepaler, toezichthouder, vergunningverlener, beschermer/financier, regisseur (Bakker & Boersma, 2011). Zie tabel 5.

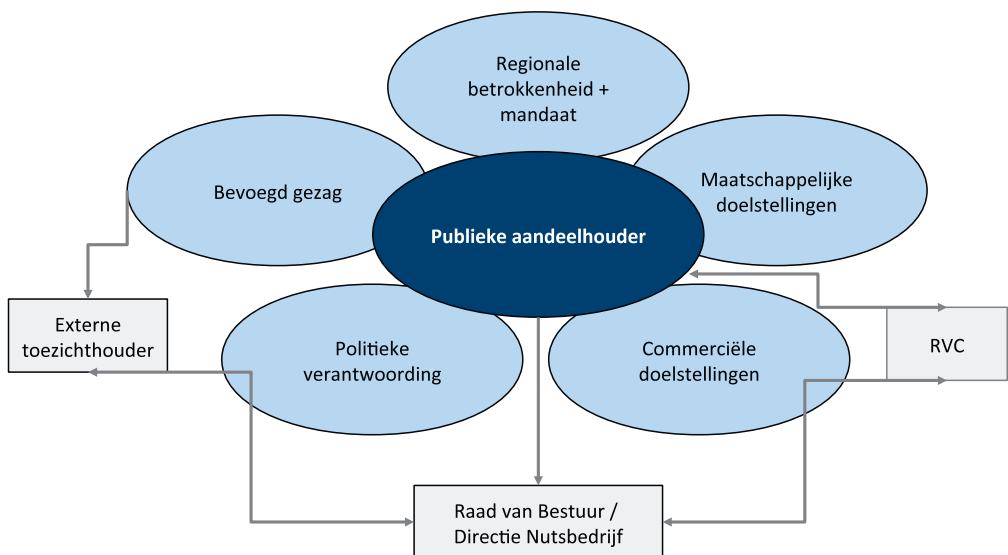
Rol van de overheid	Inhoud van de rol
Kaderbepaler	Reguleren en herreguleren van markten
Vergunningverlener	Starten van operaties, bouwen van fabrieken (veiligheid, kwaliteit, voorkomen van hinder, milieu)
Beschermer (financier)	Grijpt in als er systeemcrises dreigen, financier van exploitatietekort/ grote investeringen
Regisseur	Regisseert de industriesector door middel van wet- en regelgeving, subsidies, stimulering onderwijs, innovaties
Externe toezichthouder	Arbiter voor gelijk speelveld, zorgt dat ondernemingen zich houden aan wetten en regels

Tabel 5. Rollen van de overheid van belang bij nutsbedrijven.

Afhankelijk van de rol die de overheid zich aan meet, heeft dit in meer of mindere mate invloed op het nutsbedrijf. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de spoorsector. Hier is het gehele geïntegreerde NS-bedrijf voor de eeuwwisseling in korte tijd ontmanteld op basis van adviezen van de commissie Wijffels (Wijffels, 1992). Als gevolg is de infrastructuur in de vorm van een afzonderlijke structuurvennootschap (ProRail) afgesplitst van de NS. ProRail heeft de beheersconcessie voor de infrastructuur gekregen en de NS de concessie voor de exploitatie van het kernnet. Een mogelijke beursgang van de NS is in 2002 in de ijskast gezet (Veraart, 2007). Beide bedrijven staan onder voortdurend “toezicht” van de Tweede Kamer. Alhoewel besloten is de huidige situatie te continueren, ligt de toekomst van de spoorsector nog steeds in handen van de verantwoordelijke minister of staatsecretaris en dus uiteindelijk in die van de Tweede Kamer. Een heldere, consistente visie op de ordening van de spoorsector ontbreekt nog steeds. Bij deze sector is het ministerie van I&M leidend bij het vaststellen van de strategie van de onderneming en ziet er op toe dat die past binnen de door het ministerie opgestelde kaders voor deze sector. Daarnaast vervult een ander deel van het ministerie de rol van inspecteur en is een ander directoraat verantwoordelijk voor het verlenen van en toezicht houden op de verleende concessie aan ProRail als beheerder van het spoor. Verder financiert het ministerie en decentrale overheden grote infrastructurele investeringen en het grootste deel van de

ondernemingsactiviteiten. Tracévergunningen voor nieuwe spoorlijnen worden eveneens door het ministerie van I&M verleend. Zodra het fout gaat op het spoor, wordt de minister door de Tweede Kamer ter verantwoording geroepen en moeten de bestuurders het vaak ontgelden. In dit voorbeeld vervult de overheid de rol van een veelkoppige organisatie die zich met nagenoeg alle aspecten van het publieke belang bemoeit. De ProRail organisatie is als gevolg van deze governance onderhevig aan een multipel krachtenspel van vaak conflicterende belangen en wensen. Hierdoor bevindt de onderneming zich in een permanent bevroren toestand, is inwendig gericht en wordt altijd gedwongen zich te verdedigen. De RvC staat grotendeels buiten spel en vervult louter een formele, relatief beperkte rol.

Figuur 3 geeft aan welke invloeden, naast die van het publiek aandeelhouderschap, werkzaam zijn op het nutsbedrijf, terwijl tabel 6 in meer specifieke zin mogelijke typen rolconflicten en dilemma's benoemt, die kunnen ontstaan als gevolg van publiek aandeelhouderschap. Van alle dilemma's zijn voorbeelden te noemen. In het politieke domein was het de splitsing van energiebedrijven in een netwerkbedrijf en een commerciële onderneming alsmede de verkoop van een aantal commerciële bedrijven aan buitenlandse partijen die daar op volgde, een voorbeeld waar de rijksoverheid en decentrale overheden lijnrecht tegen over elkaar stonden.



Figuur 3. Domeinen waar rolconflicten en dilemma's van publiek aandeelhouderschap kunnen ontstaan.

Domein	Aard dilemma of rolconflict
Wettelijk	Verstreking van en controle op het bedrijf van toepassing zijnde vergunningen
Commercieel	Dividend versus investeringen; prijs (betaalbaarheid product) versus winstbestemming (dividend)
Maatschappelijk	Afweging betaalbaarheid, beschikbaarheid, duurzaamheid
Politiek	Loyaliteit aan landelijke politieke agenda versus verantwoording aan Raden en Staten; loyaliteit aan ministerraad, College GS/B&W versus politieke agenda eigen partij
Regionaal	Loyaliteit aan regionale agenda vanwege politiek mandaat (werkgelegenheid, investeringen)

Tabel 6. Voorbeelden van rolconflicten bij publiek aandeelhouderschap.

5.2 Toezicht bij Nutsbedrijven

Tot slot van dit onderdeel wordt nog kort stilgestaan bij de verschillende toezichthoudende rollen. Vijftientig jaar geleden was het interne corporate governance speelveld bij nutsbedrijven een per kwartaal terugkerende formaliteit, een situatie die werd gekoesterd door de bestuurders. Er waren wetten waar de onderneming zich aan moest houden en de interne toezichthouders waren politieke ambtsdragers, die hun rol van toezichthouder beschouwden als onderdeel van hun bestuurlijke functie. Dit was destijds het normale patroon. Kennis van de sector was niet per se noodzakelijk, bestuurlijke ervaring wel. Deze situatie is de afgelopen 15 jaar fundamenteel en ingrijpend veranderd. Mede als gevolg van de liberalisering en privatisering van overheidsbedrijven in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw, waarbij de overheid zich terugtrok ten faveure van de markt, is ook het toezicht bij nutsbedrijven aanmerkelijk toegenomen, niet alleen het toezicht dat ziet op naleving van wet- en regelgeving, maar ook het toezicht, dat het afleggen van verantwoording als gevolg van intensievere maatschappelijke betrokkenheid betreft. Baarsma & Mulder concluderen dat er een opstapeling van toezicht heeft plaatsgevonden, grotendeels parallel aan de opstapeling van wet- en regelgeving (Baarsma en Mulder, 2005). Dit alles heeft geleid tot het ontstaan van toezicht op verschillende niveaus, zowel formeel als informeel. Onderstaande Tabel 7 brengt dit verder in kaart.

	Intern toezicht	Extern toezicht
Verticaal toezicht, (formeel)	RvC, financiers	ACM (Autoriteit Consument en Markt), voorheen NMa, OPTA, DTe, Vervoerskamer
Horizontaal toezicht, (Informeel)	Ondernemingsraad (OR)	Consumentenorganisaties, belangengroepen, NGO's, brancheorganisaties, leveranciers, vakbonden, decentrale overheden

Tabel 7. Het veranderend toezichtlandschap.

Verticaal, extern toezicht heeft een hiërarchisch perspectief, dat namens de minister wordt uitgeoefend op de uitvoering van publieke taken. Verticaal, intern toezicht betreft de relatie RvC – bestuur van de onderneming, waarbij het bestuur bij slecht functioneren te allen tijde per direct op non-actief gesteld kan worden. Horizontaal toezicht is relatief zwak verankerd in de wet en is vooral gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Horizontaal, intern toezicht verloopt voornamelijk via artikel 25 (adviesrecht) en artikel 27 (instemmingsrecht) van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR, Vink & Van het Kaar, 2007). Hiermee heeft de Ondernemingsraad (OR) inmiddels een zelfstandige positie ingenomen in het dienen van het belang van de onderneming. Zij heeft daarmee een dualistische taakstelling en is zowel een vertegenwoordigend orgaan als een overlegorgaan (Verburg, 2007). Via de WOR heeft de ondernemingsraad een aanzienlijk actievere rol ingenomen bij alle belangrijke beslissingen van het bestuur. Zij zijn vaak de ogen en oren van de bestuurder en spelen een cruciale rol bij het welslagen van fusies en overnames. Horizontaal, extern toezicht gaat over inspraak van en informatievoorziening aan derden zoals consumenten, leveranciers, maatschappelijke organisaties en NGO's¹⁰. Ook dat heeft de laatste jaren aan invloed gewonnen, met name de invloed van consumenten organisaties.

5.3 Conclusie

Uit bovenstaande analyse blijkt dat aan het publiek aandeelhouderschap een aantal bezwaren kleeft. Op de eerste plaats is de invloed van de aandeelhouder op het beleid, de strategie en de operationele sturing van de onderneming beperkt, omdat het structuur-

¹⁰ Een NGO (Niet-Gouvernementele Organisatie, ook wel Non-Gouvernementele Organisatie genoemd) is een organisatie die onafhankelijk is van de overheid en zich op een of andere manier richt op een verondersteld maatschappelijk belang.

regime dat op de meeste staatsdeelnemingen van toepassing is daartoe niet veel mogelijkheden biedt. Natuurlijk is het mogelijk een aantal aspecten in de statuten van de onderneming vast te leggen, maar dan rijst de vraag of het niet beter is de activiteiten onder te brengen in een RWT of ZBO. Immers, door te kiezen voor aandeelhouderschap heeft de overheid in feite de onderneming al op afstand gezet en de borging van het publiek belang geregeld via wet- en regelgeving, vaak gecombineerd met het toelaten van concurrentie en het instellen van een externe toezichthouder. Aandeelhouderschap is dan in feite een derde extra slot van invloed, naast dat van wet- en regelgeving en extern toezicht. Deze zienswijze wordt nog eens versterkt door een recent rapport van de Algemene Rekenkamer waarin werd geconcludeerd dat de Staat (nog) niet als aandeelhouder de zeggenschap heeft die nodig is voor de uitvoering van het beleid van *actief aandeelhouderschap* en de uitvoering van het besluitvormingsproces bij grote investeringen van staatsdeelnemingen niet altijd transparant en zorgvuldig gebeurt (Algemene Rekenkamer, 2015). Daarnaast beschikt de overheid vaak niet over de relevante kennis en ervaring om daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan het besluitvormingsproces van de onderneming en tot slot dragen de mogelijke rolconflicten niet bij aan een evenwichtige besluitvorming, maar wordt de onderneming snel de speelbal van de publieke opinie en het politieke besluitvormingsproces. Dit alles pleit niet voor publiek aandeelhouderschap van nutsbedrijven.

6. Liberalisering en

Privatisering Sinds de jaren '80 van de vorige eeuw zijn sectoren, waarin nutsbedrijven actief zijn, geliberaliseerd. In een aantal gevallen heeft dit ook geleid tot privatisering van nutsbedrijven. Omdat deze ontwikkeling nogal invloed heeft gehad op de positionering, ontwikkeling en governance van de geliberaliseerde en geprivatiseerde bedrijven, wordt kort stilgestaan bij het proces van liberalisering en privatisering van nutsbedrijven, alsmede de rol hierbij van de publieke aandeelhouder.

6.1 Liberalisering

Liberalisering¹¹ vindt haar basis in de eenwording van Europa en wel met het verdrag van Rome (1958) dat de start van de gemeenschappelijke Europese markt inluidde. Door het economische beleid van de lidstaten geleidelijk nader tot elkaar te brengen, werden de voortdurende nationale handelsbelemmeringen opgeheven en werd concurrentie bevoor-

¹¹ Bij liberalisering van een markt heft de overheid beperkingen om tot een markt toe te treden op en staat als gevolg hiervan concurrentie toe.

derd. Aan het verdrag liggen de bekende vier vrijheden ten grondslag: vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal. Op het verdrag van Rome volgde in 1985 het “Witboek” van de Europese commissie dat de start van de interne Europese markt tot gevolg had. Er kwamen Europese richtlijnen met als doel “ruimte zonder binnengrenzen”. Lidstaten kwamen overeen hun nationale wetgeving aan te passen en in de jaren ‘80 werd gestart met de opening van deelmarkten. Nederland liep in dit proces redelijk voorop en wilde gezien worden als “het beste jongetje van de klas”. In de periode 1985 tot heden vindt dan in ons land de liberalisering (bij de telecommunicatie en post sector gecombineerd met nagenoeg gelijktijdige privatisering) plaats van diverse sectoren (vervoer, telecommunicatie, post, energie), die diensten leveren van algemeen economisch belang (zie paragraaf “*Wat wordt onder nutsbedrijven verstaan?*”).

De Europese commissie had met de liberalisering een duidelijk doel voor ogen en wel de introductie van *concurrentie*, *keuzevrijheid* voor consumenten en bedrijfsleven, vergroting van de *efficiency* en *lagere prijzen* en een *beter kwaliteit* van de dienstverlening. Dit werd bereikt door nieuwe partijen toe te laten, hetgeen soms aanleiding was productieketens te ontvlechten en concurrentie voor onderdelen van de keten toe te laten. Dit vond in Nederland plaats bij de spoorsector (scheiden vervoer en spoorbeheer) en de energie-sector (scheiden gas- en elektriciteitsnetwerken van commerciële handelsactiviteiten) (WRR, 2012). Het bevorderen van een “*level playing field*” was een belangrijk doel, hetgeen mede mogelijk werd gemaakt door de introductie van mededinging toezicht vanuit Europees perspectief (Directoraat Generaal (DG) Concurrentie) door middel van toezicht op kartelvorming en fusies en overnames op Europese schaal. De instelling van nationale toezichthouders werd overgelaten aan het initiatief van de lidstaat via nationale wet- en regelgeving.

De begrippen liberalisering en deregulering worden vaak door elkaar gebruikt. Begrijpelijk, omdat in beide gevallen het doel is de overheidsbemoeienis te doen afnemen en marktwerking te introduceren (Wilkeshuis, 2010, p.111). In feite bestaan er geen gedereguleerde markten, omdat iedere handeling van economisch verkeer aan bepaalde regels is gebonden. Beter is daarom te spreken van herregulering of “reregulering”. Marktwerking vereist namelijk marktordening en dus de introductie van nieuwe wetten en regels. Er is terdege voorbereiding nodig en voordat marktwerking kan worden geïntroduceerd moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. In een uitvoerig onderzoek, waarin de marktwerking van een groot aantal sectoren door het ministerie van Economische Zaken werd geëvalueerd, werd geconcludeerd dat introductie van marktwerking gepaard moet gaan met wet- en regelgeving, waarin de kwaliteit en toegankelijkheid van de dienstverlening wordt vastgelegd (MvEZ, 2008). De introductie van marktwerking is een proces dat tijd kost voor alle

belanghebbenden (consumenten, bedrijven en overheid) en in dit transitie proces moet ook de overheid zijn nieuwe rol leren te vervullen, bijvoorbeeld die van marktmeester of aanbestedende partij. Maar bovenal concludeerde het rapport dat marktwerking een middel en geen doel is, dat iedere sector zijn eigen aanpak vereist (maatwerk) en dat goed extern toezicht op het gedrag van concurrerende partijen onontbeerlijk is¹². Deze lessen toepassend op bijvoorbeeld de liberalisering van de spoor- en energiesector, die nog relatief vers in het geheugen liggen en die met veel vallen en opstaan hebben plaatsgevonden, kunnen alleen maar worden onderstreept.

6.2 Privatisering

Liberalisering is vaak een eerste stap op weg naar *privatisering*. Toch is dit niet altijd de route die wordt gekozen. In de post-, telecommunicatie en regionale transportsector vonden beide nagenoeg gelijktijdig plaats. De kans is groot dat de markt er dan niet klaar voor is. Bij de energiesector is wel een stapsgewijs proces gevolgd, alhoewel dit meer het resultaat was van de omstandigheden dan van een weloverwogen en planmatig proces. Bij privatisering wordt het eigendom van de aandelen van een onderneming, een privaatrechtelijke rechtspersoon, overgedragen aan de private sector¹³. De centrale of decentrale overheid is dan tot de conclusie gekomen dat de borging van het publieke belang in het vervolg kan plaatsvinden via marktwerking (concurrentie) en dat haar verantwoordelijkheid voor het operationaliseren van het maatschappelijk belang niet meer nodig is. Het maatschappelijk belang blijft echter onverkort bestaan.

De belangrijkste redenen voor privatisering eind vorige en begin deze eeuw werden gegeven door minister Ruding van Financiën en waren het bereiken van budgettaire besparingen, afslanking en stroomlijning van de overheid en versterking van marktsectoren (Stellinga, 2013, p. 30). Een ander argument dat met name in het Verenigd Koninkrijk ten tijde van premier Thatcher een rol speelde, was de aanwending van de opbrengst van de verkoop, geld dus. Dit speelde overigens in de jaren '80 ook bij het kabinet Lubbers (Veraart, 2013) en vandaag de dag ook voor de Zuid-Europese Landen in nood (Griekenland). Met privatisering beoogt men overigens doorgaans hetzelfde te bereiken als met liberalisering. Verder wordt vaak bevorderen van innovatie als argument genoemd.

¹² Andere lessen die werden getrokken uit het onderzoek van het Ministerie van EZ waren de noodzaak vooraf duidelijk de beleidsdoelstelling en verwachtingen te definiëren, de noodzaak zich bewust te zijn van de gevestigde belangen van de bedrijven werkzaam in sectoren die geliberaliseerd gaan worden en meer aandacht voor de vraagzijde van de markt.

¹³ Deze definitie correspondeert niet volledig met die van de WRR (WRR, 2000, p.25), die een bredere definitie hanteert. Privatisering wordt daar gedefinieerd als het inschakelen van private partijen bij het realiseren van publieke belangen.

Uiteraard is de belangrijkste reden voor privatisering dat de overheid heeft geconcludeerd dat als gevolg van gewijzigde omstandigheden het maatschappelijk belang voortaan in zijn totaliteit voldoende door de private sector kan worden behartigd en dus voldoende geborgd is. Bij de privatisering van de commerciële energiebedrijven Essent en Nuon was dit zeker het geval en omdat de rijksoverheid geen contrasignalen afgaf, maar eerder openlijk aangaf niet tegen privatisering van de commerciële bedrijven te zijn, (Stellinga, 2012, p.68) kwam het financiële belang voorop te staan (Veraart, 2010). Het resultaat van het privatiseringsproces van Essent is genoegzaam bekend en geëvalueerd (Zuidelijke Rekenkamer, 2010; A. Kivits e.a., 2010). In tegenstelling tot liberalisering, laat het Verdrag Werking Europese Unie (VWEU) de beslissing overheidsbedrijven, in handen dus van zowel centrale als decentrale overheden, te privatiseren, over aan de nationale lidstaat (Wilkeshuis, 2010, p. 122). Het Eerste Kamer rapport over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten geeft een gedetailleerd overzicht van overheidsorganisaties die in de periode 1989 – 2010 zijn geprivatiseerd (Eerste Kamer, 2012). Van de totaal 63 geprivatiseerde organisaties zijn er 51 volledig in private handen overgegaan en 12 gedeeltelijk. Niet iedere vorm van privatisering heeft dezelfde mate van complexiteit. Volgens Veraart is deze complexiteit niet altijd onderkend (Veraart, 2007, p.8). Hij ordent de privatisering op basis van de uitgangspositie van het overheidsbedrijf en de complexiteit van het privatiseringsproces (zowel interne als externe omgeving) en onderscheidt drie categorieën. Dit model kan worden uitgebreid met de gevolgen voor de interne en externe governance, zoals samengevat in tabel 8.

Uitgangspositie overheidsbedrijf	Scope privatiserings-proces	Noodzakelijke voorbereiding/ Aard transitie	Interne Governance	Externe Governance	Voorbeelden
Categorie I Onbeschermde Positie op concurrerende volwassen markt	Nieuwe eigenaar bij stabiele omgeving: beperkte transformatie	*organiseren verkoopproces eenvoudige transitie	Intensiever meer focus	Geen wijzigingen	DSM (1989), Postbank (1990), AVR, Attero, KLM, Ziggo, Wavin
Categorie II Beschermd Positie op concurrerende volwassen markt	Reorganisatie en nieuwe eigenaar bij stabiele institutionele omgeving: ingrijpende transformatie	*outsourcen *organiseren verkoopproces overzichtelijke transitie	Nieuwe corporate governance	Geen wijzigingen	RRC/Pink Roccade
Categorie III Beschermd positie door wettelijk monopolie op het netwerk en diensten	Reorganisatie en ontbundeling, nieuwe eigenaar bij instabiele institutionele omgeving: complexe transformatie	*nieuw regulerings-kader *overheid marktmeester *organiseren verkoopproces complexe transitie	Intensiever meer focus	Compleet nieuwe regulering met toezicht-houder	KPN, PostNL, Nuon, Essent, NS ¹⁴

Tabel 8. Ordening van privatisering naar uitgangspositie overheidsbedrijf, complexiteit van het privatiseringsproces (op basis van Veraart, 2013) en effect op de governance.

Wat opvalt, is dat nutsbedrijven hetzij in de eenvoudige categorie I, hetzij in de complexe categorie III gepositioneerd zijn, waarbij de categorie I privatiseringen gewoonlijk niet veel aandacht krijgen. Bij de categorie III privatiseringen ligt dat geheel anders, omdat het ontwerpen van een geheel nieuw reguleringskader veel invloed heeft op alle stakeholders (afnemers en medewerkers) en de complexiteit van het privatiseringsproces het nutsbedrijf diepgaand beïnvloedt. Beide leiden tot complexe situaties, waardoor het bedrijf snel in een negatieve spiraal terecht komt.

¹⁴ NS is een speciaal geval. De onderneming is ontbundeld en de sector geliberaliseerd.

De laatste vijf jaar heeft de trend overheidsbedrijven te privatiseren, mede onder invloed van de publieke opinie en als gevolg van de perceptie dat privatisering niet in alle gevallen de beloofde gouden bergen heeft opgeleverd, aan sterkte ingeboet. De slinger van de pendule is zo gezegd weer de andere kant op gegaan, getuige de beslissing van het kabinet in het najaar van 2013 de gedeeltelijke privatisering van netwerkbedrijven voor hoogspanning en gas terug te draaien (FD, 2013). In dit kader deed het Sociaal Cultureel Plan Bureau (Den Ridder & Dekker, 2012) een onderzoek naar de wijze hoe burgers tegen privatisering aankijken. Geconcludeerd wordt dat privatisering op weinig spontane interesse van burgers kan rekenen. Niet geheel tegen de verwachting in wordt het beeld gevormd door de NS. Voor veel burgers geldt dat het weinig uitmaakt hoe het allemaal geregeld wordt, als het maar werkt. Dit correspondeert met het in de inleiding reeds genoemde “hassle-free” leveren van diensten en producten. Het algemene beeld dat uit de studie naar voren komt, is dat de overheid een actievare rol moet spelen om te zorgen dat het inderdaad werkt. Hier ligt een reden voor nader onderzoek. Er is veel casuïstiek beschikbaar over wat er niet goed is gegaan en er zijn in alle studies en rapporten veel aanbevelingen gedaan. Wat ontbreekt, is een consistente visie van de overheid op ordening en afsplitsing van monopolioïde netwerkactiviteiten. Ook het Eerste Kamer rapport “*Verbinding Verbroken*” geeft geen antwoord op deze vraag. Kortom, er is behoefte aan inzicht in succes en faalfactoren voor privatisering en privatisering in verschillende nutssectoren. Met name die welke thans nog niet geprivatiseerd zijn.

Zoals uit tabel 8 blijkt, volgen uit liberalisering en privatisering nieuwe corporate governance aandachtspunten, die betrekking hebben op zowel de besturing van de organisatie als het toezicht en de publieke aandeelhouders. Daar waar het de besturing van de onderneming betreft, betekent zowel liberalisering als privatisering een majeure transformatie van de organisatie. In plaats van met de rug, staan de medewerkers van het nutsbedrijf nu ineens met het gezicht naar de klant, wat een geheel andere besturingsfilosofie, vaardigheden en competenties vereist. Verwacht wordt dat de organisatie kostenbewust, effectief, klantgericht, proactief en naar buiten gericht wordt. Het nutsbedrijf staat in een klap midden in de belangstelling van de publieke opinie en is daar vaak niet goed op voorbereid. Men moet nog leren omgaan met de nieuwe wet- en regelgeving en de introductie van nieuwe klant ICT systemen. De winkel wordt ingrijpend verbouwd, maar de dienstverlening moet in feite op een hoger kwaliteitsniveau doorgaan. De onderneming promoveert als het ware van de amateurstatus naar de eerste divisie en soms zelfs meteen naar de eredivisie. En daar opereert men op een ander niveau en gelden vaak andere regels. Op velerlei gebied heeft het nutsbedrijf een inhaalslag te maken, die

varieert van beleid op het gebied van MVO¹⁵, HSE¹⁶, risico management tot personeelsmanagement. Medewerkers moeten ineens zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun acties en hun toekomst en gaan samenwerken. Een toekomst die onzeker is geworden en waar de enige constante factoren zijn de noodzaak tot flexibiliteit en het kunnen omgaan met continue verandering. Dat vraagt veel van de leiderschapscapaciteiten van bestuurders en interne toezichthouders van nutsbedrijven die aan liberalisering en privatisering worden blootgesteld. Naast hun uitvoerende taak wordt nu ook hun strategisch inzicht getest, want zij moeten nu overleven in een open markt met vrije concurrentie, hetgeen hen voor een nieuwe, andere opgave plaatst.

Bij privatisering wordt de juridische structuur vaak aangepast en de nieuwe rol van het interne toezicht zal dan bepaald worden door de wijze van privatisering. Veel voorkomende mogelijkheden zijn een beursgang, de onderneming gaat onderdeel uitmaken van een internationaal opererende onderneming of private equity fondsen verwerven de aandelen van de onderneming. In het eerste geval zal ook de Raad van Commissarissen een professionaliseringsslag moeten maken, terwijl in de twee laatste gevallen veelal het verzwakt structuurregime zal worden geïntroduceerd waarbij de actieve rol van de RvC zich meer zal beperken tot die van adviseur en klankbord van het bestuur en netwerker, dan van sturend toezichthouder¹⁷. Immers deze rol zal in de praktijk worden overgenomen door de vertegenwoordigers van de nieuwe aandeelhouders die vaak nauwe banden met het bestuur hebben en zich veel actiever met de besturing zullen bezighouden.

Zoals is vastgesteld, wordt er bij liberalisering een actiever, vaak geheel nieuw, extern verticaal toezicht geïntroduceerd, dat de ontwikkeling van de marktwerking kritisch volgt en waar nodig aanwijzingen geeft en bijstuurt. Omdat bij liberalisering de klant (consument of bedrijf) een centrale plaats inneemt, terwijl de klant vaak van mening is dat er naar hem of haar onvoldoende wordt geluisterd tijdens het transitie proces naar een geliberaliseerde markt, zien we dat klanten zich vaak verenigen in belangengroepen, die aandacht vragen en hun rol in het horizontale toezicht willen spelen, met name in de eerste fase van de liberalisering. Een terechte ontwikkeling, waar het nutsbedrijf veel profijt van kan hebben. Tot slot noemde ik al de belangrijke rol die de ondernemingsraad van het nutsbedrijf kan spelen, niet alleen tijdens het liberalisering proces, maar ook tijdens het proces van privatisering. Hier doet zich vaak het klassiek bestuurdersdilemma voor

¹⁵ MVO staat voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen

¹⁶ HSE staat voor Health, Safety & Environment, dus Gezondheid en Veiligheid van medewerkers en verantwoord omgaan met het milieu.

¹⁷ Uit de corporate governance definities weergegeven in tabel 4 kunnen een viertal taken worden afgeleid voor de RvC, namelijk die van toezichthouder, adviseur of klankbord voor het bestuur, die van werkgever en die van netwerker (Huse,2007). Zie ook de oratie van Lückerrath-Rovers, 2014.

het juiste tijdstip te kiezen om de ondernemingsraad te informeren en bij het proces te betrekken. Ervaring leert dat in een vroeg stadium, uiteraard in vertrouwelijkheid, te doen. Wachten tot het laatste moment betekent een situatie van informatie-asymmetrie, die het verkrijgen van instemming voor een fusie, overname of beursgang alleen maar vertraagt.

6.3 Rol van de publieke aandeelhouder bij liberalisering en privatisering

De publieke aandeelhouder, zowel centraal als decentraal, kan bij het proces van liberalisering en privatisering een belangrijke faciliterende rol spelen. Bij liberalisering gaat het erom een zo optimaal mogelijke marktwerking tot stand te brengen, bij privatisering ligt de nadruk meer op het begeleiden van het proces van aandelenoverdracht aan een private partij. Het laatste proces vereist een balanceer act. Enerzijds zal de publieke aandeelhouder een zo hoog mogelijke prijs voor zijn aandelen willen ontvangen, anderzijds mist de overheid de ervaring en expertise dit te realiseren. Bovendien regelt het structuurregime dat dit proces wordt uitgevoerd door het bestuur van de onderneming. Veel hangt dan af van de vertrouwensrelatie tussen het bestuur van de onderneming en de publieke aandeelhouder, die hierover aan de democratisch gekozen organen verantwoording zal moeten afleggen. Deze staan doorgaans nog verder af van het proces, en kunnen op eenvoudige wijze het hele proces laten ontsporen. Het maken van duidelijke afspraken bij de start van het privatiseringsproces is dan ook cruciaal.

Liberalisering heeft tot gevolg dat publieke aandeelhouders beter kunnen waarnemen hoe operaties verlopen (transparantie) en hoe het bestuur omgaat met deze nieuwe realiteit. Er zal zich door de introductie van concurrentie voorts een scherper contrast aftekenen tussen de publieke taak en de commerciële doelstellingen van de onderneming. Het gaat daarbij om keuzes die de publieke aandeelhouder moet maken en waar hij meestal niet voor geëquipeerd is. Een paar voorbeelden. Blijft de onderneming een lokaal opererend bedrijf of kan de onderneming groeien door zijn vleugels ook internationaal uit te slaan? En onder welke voorwaarden? Worden grote investeringen voor een betere dienstverlening of introductie van modernere technologie toegestaan of heeft men toch liever extra dividend of lagere prijzen voor de consument, die immers ook kiezer is? Worden reorganisaties met het doel de efficiency te vergroten en dus beter te concurreren ondersteund of speelt de lokale werkgelegenheid de boventoon? Als de beslissing eenmaal is genomen marktwerking te introduceren en er aan een aantal voorwaarden is voldaan, dient er een *“level playing field”* te bestaan tussen de actoren in de sector en moet de publieke aandeelhouder zich afvragen of hij er niet beter bij gebaat is afstand te doen van zijn aandelen. Met name speelt dit voor decentrale overheden, waar strategische belangen, die vaak een reden zijn voor de centrale overheid vast te houden aan het aandeelhouderschap, minder pregnant zijn dan bij de centrale overheid.

6.4 Conclusie

Liberalisering van nutssectoren zet de in deze sectoren werkzame bedrijven onder grote spanning. Niet alleen moeten zij bekend worden met het nieuwe reguleringskader met de toezichthouder, maar ook moeten werknemers worden voorbereid op nieuw gedrag en wijze van functioneren. Omdat alle nutssectoren zich ontwikkeld hebben vanuit hun eigen historie, vereist liberalisering maatwerk. Er is veel gepubliceerd over de liberalisering van de laatste vijftientig jaar in Nederland (zie ook Stellinga, 2012), met name over de historische context en wat er goed en fout ging in een sector. Wat ontbreekt, zijn de specifieke succes- en faalfactoren en de leerpunten die algemeen van toepassing zijn op het proces van introductie van marktwerking. In dit verband kan ook geleerd worden van de ervaringen in andere Europese landen en zelfs buiten Europa.

Een soortgelijke conclusie is van toepassing op privatisering. Twee additionele punten vragen hierbij om nadere aandacht. Op de eerste plaats het begrip *strategisch belang*, een argument dat vaak gehanteerd wordt om het aandelenbelang in een staatsdeelneming aan te houden. Daarbij moet ook de vraag aan de orde komen of het derde slot van borging van publiek belang, naast regelgeving en extern toezicht, daadwerkelijk enig effect van belang sorteert. Een tweede vraag die beantwoording behoeft, is de rol die de publieke aandeelhouder wordt toebedeeld tijdens het verkoopproces van een onderneming die geprivatiseerd wordt.

7. Nutsbedrijven:

Quo vadis? In de vorige paragrafen werd duidelijk dat nutsbedrijven, die aan een geliberaliseerde omgeving werden blootgesteld en daarna al dan niet werden geprivatiseerd, een ingrijpende transitie hebben doorgemaakt. Soms zijn ze naar de beurs gebracht of eerst opgeknipt (ontbundeld), en vervolgens verkocht aan internationale partijen. Vaak zonder intensieve voorbereiding op de nieuwe werkelijkheid hoe zich overeind te houden in een wereld met marktwerking. De spoor-, afval en watersector zijn speciale gevallen. De spoorsector kwam in paragraaf 5.1 reeds kort aan de orde. In de afvalsector zijn van oudsher zowel publieke als private partijen actief. In deze sector heeft de laatste jaren een consolidatieslag plaatsgevonden, waarbij een aantal grote private partijen zijn overgebleven. Deze sector is vanuit publiek oogpunt overigens een activiteit die relatief weinig aandacht krijgt.

Ook in deze sector is een transitieproces gaande, en wel naar de circulaire economie¹⁸ (McDonough & Braungart, 2002; VA, 2013). In geval van de watersector heeft de wetgever een helpende hand toegestoken, omdat deze noch geliberaliseerd noch geprivatiseerd mag worden.

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de vraag of nutsbedrijven in een rustiger vaarwater terecht gekomen zijn of dat juist de orkaan, waaraan ze de afgelopen jaren hebben blootgestaan, aan kracht heeft gewonnen. Verder wordt ingegaan op mogelijke effecten van toekomstige ontwikkelingen op de governance van een zestal nutssectoren en de daarin werkzame ondernemingen. De keuze is hierbij gevallen op de afval-, spoor-, water-, telecom-, post-, en energiesector. Deze sectoren zijn gekozen omdat zij een goede doorsnede vormen van de nutssectoren. Enerzijds zijn een aantal van deze sectoren in het recente verleden geliberaliseerd en bedrijven in de sector geprivatiseerd (telecom, post, energie), anderzijds zijn de spoor- en watersectoren nog steeds in handen van de overheid, terwijl de afvalsector deels in private, deels in publieke handen is. Het startpunt voor de analyse is het geheel van structurele veranderingen waaraan de nutssectoren blootstaan.

7.1 Exogene factoren en mogelijke governance effecten

Bakker & Boersma beschrijven een negental structurele veranderingen op wereldschaal die het speelveld van Nederlandse ondernemingen beïnvloeden (Bakker & Boersma, 2012). Niet alle negen zijn in gelijke mate van toepassing op de Nederlandse nutsbedrijven. Hoewel nutsbedrijven soms ook internationaal actief zijn, opereren zij toch grotendeels vanuit een Nederlands perspectief. Met name een viertal van deze trends zijn van invloed op Nederlandse nutsbedrijven, en wel de wereldgroeidilemma's voor water, energie, grondstoffen en klimaat, de digitale en technologische revolutie, de steeds mondiger en veeleisender wordende klanten en de toenemende rol van de overheid. Als gevolg van nieuwe technologische doorbraken en veranderend consumentengedrag, vindt in de nutssectoren steeds vaker substitutie plaats van conventionele producten en diensten. De mogelijke invloed die de vier exogene factoren (wereldgroeidilemma's, technologie (inclusief ICT), consument en overheid) alsmede substitutie hebben op een zestal nutssectoren is samengevat in tabel 9. Tevens is in deze tabel in generiek perspectief aangegeven wat

¹⁸ De circulaire economie is volgens MVO Nederland (Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, een kennis- en netwerkorganisatie voor bedrijven, opgericht in 2004) een economisch systeem dat bedoeld is om herbruikbaarheid van producten en grondstoffen te maximaliseren en waardevernietiging te minimaliseren. Anders dan in het huidige lineaire systeem, waarin grondstoffen worden omgezet in producten die aan het einde van hun levensduur worden vernietigd. De circulaire economie heeft tot doel het verminderen van de milieudruk, het beperken van grondstoffenverbruik en het vergroten van de bescherming van mens en milieu.

het mogelijk effect van de exogene factoren op de governance van de nutssectoren is. Het betreft hier zowel interne als externe governance. Het effect op governance, zoals weergegeven in tabel 9, wordt in het vervolg van deze paragraaf verder toegelicht.

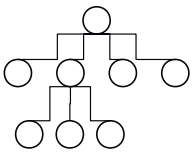
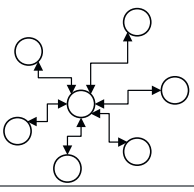
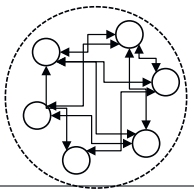
Sector	Impact van wereldgroeidilemma's	Impact van Technologie (incl. ICT)	Impact van Substitutie	Invloed van Consument	Toekomstige invloed van Overheid / EU	Effect op Governance
Afval			/			
Spoor		 <i>ICT</i>	 <i>op korte termijn</i>			
Water						
Telecom						
Post						
Energie						

Zeer Belangrijk: Belangrijk: Neutraal: Onbelangrijk: Zeer Onbelangrijk:

Tabel 9. Relatieve belangrijkheid van structurele veranderingen op nutsbedrijven en hun governance.

Voor wat betreft governance wordt wederom onderscheid gemaakt tussen *interne* en *externe* governance (zie ook tabel 7). Voor interne governance is een belangrijke vraag of als gevolg van exogene factoren er nieuwe besturingsmodellen zullen ontstaan. Voor veranderende externe governance is in dit verband met name de rol van de overheid van betekenis. Zal die naast de rol van toezichthouder, die van regisseur of van die van kaderbepaler gaan spelen? Eerst wordt kort ingegaan op de mogelijk veranderende interne governance, vervolgens komt de externe governance aan de orde.

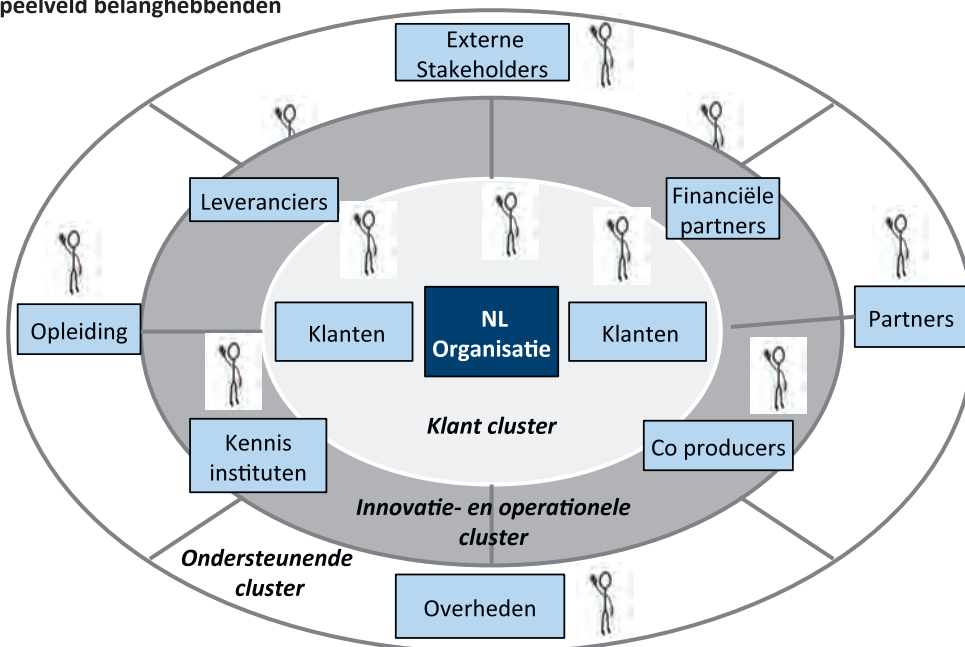
De vorm van de interne governance wordt voornamelijk bepaald door de organisatiestructuur van de onderneming. Een drietal vormen van governance om diensten te leveren of producten te maken zijn samengevat in figuur 4 (Kenis & Provan, 2008). De hiërarchische organisatievorm is bij nutsbedrijven de meest voorkomende besturingsstructuur. Bij een aantal nutssectoren vindt in toenemende mate verticale desintegratie van de waardeketen plaats. Als gevolg hiervan verschuift concurrentie tussen verticaal georganiseerde bedrijven naar concurrentie tussen bedrijven actief in de horizontale segmenten. Echter, samenwerking tussen bedrijven actief in de segmenten van de waardeketen blijft van belang. Nieuwe mogelijke bestuursstructuren zijn dan samenwerkingsrelaties en netwerkorganisaties.

Governance vorm/- institutie	Organisatie	Samenwerkingsrelatie	Netwerk
Visualisatie			
Principe	Hiërarchie	Toegang tot middelen en reductie van onzekerheid	Samenwerkend gedrag en even bezorgd over het succes van de anderen als over het eigen succes

Figuur 4. Vormen van governance om diensten te leveren of producten te maken (Kenis & Provan, 2008).

Een vierde variant is het ondernemingscluster, zoals weergegeven in figuur 5 (Bakker & Boersma, 2012). Het ondernemingscluster is een samenwerkingsverband van meerdere ondernemingen, waarvan er vaak één leidend is, met hun klanten, leveranciers, kennisinstellingen en financiële partners in de binnenschil en overheden, onderwijsinstellingen en externe stakeholders in de buitenschil. Het doel van het ondernemingscluster is economische en maatschappelijke waardecreatie, waarbij partners elkaar versterken doordat hun unieke kwaliteiten elkaar aanvullen. Aldus kunnen ze beter en sneller hun ideeën tot ontwikkeling brengen. Dit concept past ook geheel in de definitie van corporate governance zoals verwoord in paragraaf 4.

Speelveld belanghebbenden



Figuur 5. Het ondernemingscluster (Bakker & Boersma, 2012)

Voorbeelden van ondernemingsclusters zijn Brainport rond Eindhoven, Food Valley rond Wageningen en Energy Valley rond Groningen.

Bij het ondernemingscluster en de samenwerkingsrelatie staat nog steeds de onderneming centraal, in tegenstelling tot het netwerk, waar het juist gaat om de samenwerking *tussen* meerdere ondernemingen met als doel via het delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties resultaat te bereiken. Met uitzondering van de hiërarchische organisatievorm staat voor de overige drie organisatievormen leiderschap op basis van samenwerking ("*collaborative leadership*") centraal. Dit vereist het bouwen van relaties, het op de juiste wijze omgaan met conflictsituaties en het delen van verantwoordelijkheid (Archer & Cameron, 2013). Uit het vervolg van dit hoofdstuk zal blijken dat veranderende interne governance voornamelijk een rol speelt bij de afval-, spoor-, telecom- en energie-sector, omdat daar nieuwe besturingssystemen het meest waarschijnlijk zijn.

Belangrijke actoren bij externe governance van nutsbedrijven zijn consumenten(organisaties), belangengroepen, vakbonden, decentrale overheden en NGO's. Hun rol wordt voornamelijk bepaald door de hevigheid waarmee de exogene factoren ingrijpen op de stake-

holders die zij vertegenwoordigen. Hun invloed doet zich dan ook voornamelijk gelden als er onvrede ontstaat over geleverde producten en/of diensten (spoor, telecom, post, energie), men zich zorgen maakt over de gezondheid en/of veiligheid (afval, spoor, water), de privacy van de consument in het geding is (telecom, post) of dat men een andere productie- of verwerkingwijze voorstaat (afval, energie). Werkgelegenheidseffecten zijn van belang in alle sectoren. Meestal komen deze actoren in actie bij incidentele gebeurtenissen, alhoewel sommige ook structurele veranderingen nastreven, bijvoorbeeld in de energiesector. De invloed van de overheid op de governance van de nutssectoren vraagt om speciale aandacht. Zoals blijkt uit tabel 9 is de toekomstige invloed van de overheid in alle nutssectoren aanwezig, alhoewel niet overal in gelijke mate. De rol van toezichthouder zal in alle sectoren blijvend zijn. Bij de spoor- en watersector zal de rol van de overheid leidend zijn, bij de post- en telecomsector eerder kaderstellend. Bij de afval- en energiesector is de toekomstige rol van de overheid nog onvoldoende duidelijk. Dit komt omdat de overheid nog zoekende is welke rol zij wil spelen in de transitie naar de circulaire economie en in de energietransitie: een kaderbepalende rol of die van regisseur. Tabel 10 vat de mogelijk veranderende governance in de zes nutssectoren samen.

Sector	Intern	Extern		
	Nieuw type organisatievorm	Kaderbepaler (volgend)	Wet- en regelgeving	Regisseur (leidend)
Afval	✓	✓ ← ?	✓ ? →	✓
Spoor	✓		✓ →	✓
Water			✓ →	✓
Telecom	✓	✓ ←	✓	
Post		✓ ←	✓	
Energie	✓	✓ ← ?	✓ ? →	✓

Nu: ✓ Toekomst: ✓

Tabel 10. Veranderende interne en externe governance bij nutsbedrijven.

In de volgende paragrafen zullen de zes nutssectoren en mogelijke oorzaken van een veranderende governance de revue passeren.

7.2 Afval

In deze sector is veel gaande. Als onderdeel van de transitie naar de circulaire economie staat de grondstoffenschaarste hier meer dan elders in de belangstelling. “Afval bestaat niet” is de slogan van een belangrijke Nederlandse afvalverwerker, met andere woorden afval wordt meer en meer gezien als een nieuwe grondstof. Talrijke en indrukwekkende innovaties vinden er plaats. De klassieke methoden van composteren, verbranden met energierugwinning en storten zijn inmiddels achterhaald. Het gaat nu om het uiteenraffen van afval in zijn primaire componenten en het terugwinnen van metalen tot zeldzame aardmetalen aan toe. Technologie speelt hierbij een cruciale rol. Gescheiden ingezameld gft¹⁹ levert naast compost via vergisting duurzame energie. Op Europese schaal is de wens dat afval zijn weg vindt naar markten met de beste recycling- en verwerkingsfaciliteiten. Deze transitie naar een circulaire economie vraagt om regelgeving die hergebruik stimuleert. Het effect van substitutie in de klassieke zin is hier nihil, omdat afval een restproduct is, waarvan zo weinig mogelijk geproduceerd moet worden. In feite wordt afval, het product van deze sector, in de circulaire economie vervangen door grondstof. Substitutie zou dus ook als “belangrijk” of “zeer belangrijk” kunnen worden aangegeven. De consument speelt in dit alles een belangrijke rol, daar hij in het primaire proces van gescheiden inzamelen van huishoudelijke afval een sleutelrol vervult. Zonder zijn medewerking wordt het allemaal veel complexer. In veel gemeenten heeft de burger inderdaad de bereidheid afval gescheiden aan te leveren. Daar zowel publieke als private bedrijven actief zijn in deze sector lopen de belangen als gevolg van externe ontwikkelingen niet altijd parallel. Omdat de afval- en grondstoffenmarkt meer en meer een internationale dimensie krijgt, is een internationaal “*level playing field*” belangrijk, waarbij voorkomen wordt dat lidstaten barrières opwerpen ter bescherming van hun eigen (traditionele) infrastructuur (VA, 2013). Met name de externe governance van deze sector zal in de toekomst dus meer aandacht krijgen.

Governance: Of de overheid door middel van dwingende wet- en regelgeving hergebruik zal opleggen blijft een open vraag. Wel zijn in deze sector veel kleinschalige bedrijven, gespecialiseerd in een bepaalde technologie van terugwinning, actief. Omdat afval een samengesteld product is, zullen nieuwe typen van samenwerkingsvormen dan ook zeker in de afvalsector ontstaan.

7.3 Spoor

Deze sector is reeds eerder in deze oratie ter sprake gekomen. In feite is het een sector die nog stamt uit de 19^e eeuw en sindsdien niet fundamenteel veranderd is. De techniek

¹⁹ Groente-, fruit en tuinafval

is nog steeds hetzelfde: stalen wielen op stalen rails. De houten bielsen zijn vervangen door betonnen dwarsliggers, de treinen zijn geëlektrificeerd, de treinstellen zijn moderner geworden en zelfs het internet werkt, mits je in de goede trein zit. Technologie is een belangrijke enabler en zal de komende jaren nog belangrijker worden, met name om de planning van de aankomst- en vertrektijden juist te voorspellen en de veiligheid van het treinverkeer nog verder te verbeteren. Van substitutie op korte termijn is geen sprake. Er is weliswaar geëxperimenteerd met nieuwe tractievormen, maar die bleken toch niet rendabel te zijn. Deze vorm van vervoer zal niet snel uit ons dagelijks leven verdwijnen, noch voor vervoer van passagiers noch voor goederen. De rails liggen er immers. Gezien de drukke weginfrastructuur wordt ook wel eens gedacht de tracés voor ondergronds vervoer te gebruiken. Voor drukbevolkte agglomeraties zou dit een uitkomst bieden. Ook zou overwogen kunnen worden het spoorstelsel te vervangen door een zogenaamde “*intelligent highway*”, waarbij op basis van on-board besturingssystemen, verkeerscontrole netwerken, kunstmatige intelligentie, auto-auto en auto-omgeving communicatie systemen, auto’s zich probleemloos op stations kunnen invoegen en gecontroleerd en “*hassle-free*” van A naar B kunnen bewegen. De huidige spoorinfrastructuur zou in dit geval zowel voor openbaar- als privévervoer kunnen worden aangewend. Via moderne sensortechnologie komt dit soort ideeën en concepten steeds dichterbij.

Het vierde Europese spoorpakket beoogt een beter concurrerend, inter-operabel Europees spoor tegen lagere kosten. Helaas heeft de spoorsector thans een jaarlijks tekort van ongeveer € 1 miljard. Van de telecomsector is bekend dat een regulator met tanden volumestijging en productiviteitsgroei, innovatie en nieuwe investeringen tot gevolg heeft. Wellicht zou dit ook een idee zijn voor de spoorsector (Boersma, 2013). Wel speelt hierbij een rol dat de spoorsector al jaren onder een geweldige druk staat. Dit heeft twee oorzaken. Enerzijds is dit het gevolg van het feit dat de consument als gebruiker van het spoor aan den lijve de gevolgen ondervindt als het spoor de sneeuw, ijsel en blaadjes niet kan bolwerken. De consument is dan direct betrokkene zonder een echt alternatief op het moment dat het fout gaat. Anderzijds is de governance van de spoorsector aan een fundamentele herziening toe. Zoals eerder in deze oratie werd toegelicht, vervult de overheid een waaier van verantwoordelijkheden, die weliswaar goed zijn afgebakend, maar ook nogal eens met elkaar conflicteren. Bovendien lijkt het er vaak op dat niet de rijksoverheid aandeelhouder is, maar dat die rol door de leden van de Tweede Kamer via de media wordt uitgeoefend. De governance ligt dus uiterst gevoelig en loopt vaak dwars door regerende coalitie partners heen, zoals regelmatig geconstateerd kan worden. Verder is ook bij het spoor zowel de consument via reizigersorganisaties als de werknemer via de vakbonden overduidelijk aanwezig. Niet altijd overduidelijk ten faveure van een beter governancemodel.

Governance: In deze sector is de rol van de overheid doorslaggevend voor de toekomstige positionering. Een nieuw type organisatievorm is nodig en wel een partnershipmodel op basis van samenwerking tussen vervoerders, infrastructuurconcessiehouders, overheid en onderhoudsaannemers. In deze sector zal de overheid de regisseur blijven totdat het besef doorbreekt dat de markt via moderne samenwerkingsvormen een betere regisseur zal blijken te zijn.

7.4 Water

De sector is strak gereguleerd en onderhevig aan de Drinkwaterwet. Alleen drinkwaterbedrijven mogen drinkwater produceren en distribueren. Ieder drinkwaterbedrijf heeft zijn eigen waterwingebied toegewezen gekregen door de minister van I&M. Alleen uit deze gebieden mag het water worden gewonnen. Het eigenaarschap van drinkwaterbedrijven is ook bij wet geregeld. Drinkwaterbedrijven moeten gekwalificeerde rechtspersonen zijn. Ze moeten of zelf een publiekrechtelijk lichaam zijn of ze moeten direct of indirect een publiekrechtelijke lichaam als eigenaar hebben. In Nederland zijn 9 van de 10 drinkwatermaatschappijen NV's, met gemeenten en provincies als aandeelhouder. Het zijn dus monopolistische bedrijven. Het watertarief dat wordt geheven moet kosteneffectief, transparant en non-discriminatoire zijn. Ook dit is geregeld in de Drinkwaterwet. De tarieven worden vastgesteld door de aandeelhouder. De ACM heeft slechts een adviesrol, maar beoordeelt wel of het samengaan van bedrijven geoorloofd is. De ACM vervult thans dus niet de rol van externe toezichthouder. Nieuwe technologie als “*game changer*” en substitutie spelen in deze sector nauwelijks een rol, tenminste als het over de Nederlandse drinkwatersector gaat. In het buitenland ligt dit anders, met name in die landen waar water schaars is. Daar speelt nieuwe technologie met als doel het meer efficiënt gebruik van drinkwater, hergebruik van afvalwater en technologie om tegen lage kosten zoet water uit zout water te produceren een belangrijke rol. In Nederland maken consumenten zich in toenemende mate bezorgd over vreemde stoffen in het water, voornamelijk afkomstig uit medicijnen. Eens per drie jaar vindt er een benchmarking plaats door de Vewin²⁰ op basis waarvan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu bepaalt of aan de tariefvrijstellingen is voldaan. Indien dit niet het geval is, moeten de consumenten ex-post gecompenseerd worden. De watersector is stabiel en de governance is bij wet geregeld.

Governance: De overheid is in deze sector bewust de regisseur. Toch moeten er een aantal weeffouten worden aangepast. Zo blijkt dat de governance van de Nederlandse watersector niet in alle aspecten voldoet aan de Europese regels voor “*good regulation*”

²⁰ Vewin staat voor Vereniging van Waterbedrijven in Nederland.

(Lavrijssen-Heijmans, 2015). Met name daar waar het gaat over onafhankelijkheid, verantwoordelijkheid en transparantie²¹. Als gevolg zijn de afnemers onvoldoende beschermd. Op basis van haar analyse stelt zij voor een onafhankelijke toezichthouder aan te stellen, een rol die zij ziet weggelegd voor de ACM. Aanpassingen van de governance zijn dus wel te verwachten, maar structurele veranderingen niet.

7.5 Telecom

De belangrijkste Nederlandse aanbieder in de telecommunicatie markt is KPN, ontstaan uit Staatsbedrijf PTT, dat gedurende de periode 1994-2006 volledig geprivatiseerd is als resultaat van Europese regelgeving met als doel keuzevrijheid en lagere prijzen. In de herregulering van deze sector zijn twee cruciale fases te onderscheiden. Allereerst werd in 1998 het Europese reguleringskader voor de liberalisering van de telecommunicatiesector van kracht, voortbouwend op de publicatie van het Groenboek uit 1987 (Europese Commissie, 1987). Nieuwkomers kregen daarbij geregleerde toegang tot bestaande infrastructuur op basis van een door beleidsmakers en de OPTA opgesteld reguleringskader. Vanaf 2004 kreeg de OPTA een breder mandaat, waardoor partijen met een aanmerkelijke marktmacht concurrenten onder objectieve, transparante en non-discriminatoire voorwaarden en kostengeoriënteerde tarieven toegang tot hun infrastructuur moesten verlenen. Pas toen konden de efficiency winsten ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Bellen en internet werden veel goedkoper. Maar ook de kwaliteit van de diensten ging omhoog, wat resulteerde in een betere prijs/kwaliteitverhouding. Werden oorspronkelijk slechts telefoondiensten aangeboden, sinds het begin van deze eeuw kwamen daar radio, TV, internet, video en mobiele diensten bij. KPN beheert nog steeds het kabelnetwerk. Tegenwoordig hebben de grootste aanbieders van mobiele diensten (Vodafone, T-Mobile en KPN) hun eigen netwerk met volledige dekking in Nederland.

In deze sector, waar thans meerdere spelers actief zijn die voor een dynamische markt zorgen, heeft veel innovatie plaatsgevonden en vindt dat nog steeds plaats. Enerzijds gedreven door de unieke mogelijkheden die het internet biedt, anderzijds door het op de markt komen van steeds weer nieuwe gebruiksapparatuur. In de Telecom sector draait het steeds meer om alom aanwezige *connectiviteit*: de consument wil op ieder moment, op iedere plaats met een door hem of haar gekozen apparaat via een door hem/haar gekozen platform verbonden zijn. Deze connectiviteit zal ook business modellen van bedrijven ingrijpend beïnvloeden, met name via de mogelijkheden die industrieel internet en het *Internet of Things* biedt (Porter & Heppelmann, 2014; Iansiti & Lakhani, 2014). Volgens

²¹ Bij onafhankelijkheid heeft dit te maken met de centrale rol van de aandeelhouder in de watersector en de rol van Vewin bij de uitvoering van de benchmark. Bij transparantie en verantwoordelijkheid gaat het over de ondoorzichtigheid van het watertarief zoals gecommuniceerd door de waterleidingbedrijven.

dit concept worden fysieke objecten voorzien van een unieke identificeerbare code, micro-elektronica en sensoren, die aldus toegang hebben tot een *cloud computing* omgeving. Via deze technologie kunnen data worden opgeslagen, analyses worden verricht en de werking van apparaten of menselijke functies worden gevolgd. Het systeem kan uiteindelijk geheel autonoom functioneren, waarbij de mens zich louter beperkt tot monitoren. Op dit moment behoren de Nederlandse telecommunicatievoorzieningen tot de beste van de wereld. Toch zijn er ook aandachtspunten. Die hebben met name te maken met belangen aangaande de nationale veiligheid, zoals de kwetsbaarheid van de infrastructuur (uitval en/of misbruik) en mogelijke inbreuk op het versturen van vertrouwelijke informatie over de netwerken. Alhoewel in de Telecommunicatiewet een aantal nationale veiligheidsaspecten worden geadresseerd, heeft de minister van EZ in 2014 aangekondigd, mede naar aanleiding van de overnamepoging van KPN door América Móvil in 2013, een aantal additionele bevoegdheden via wetgeving te regelen (MvEZ, 2014). Verder zijn mogelijke inbreuk op privacy van gebruikers, hackersaanvallen op het internet, *cyber crime* en cyberaanvallen op bedrijven punten van aandacht. Uitval van het netwerk legt niet alleen de economie stil, maar bijvoorbeeld ook de gezondheidszorg. Dit zal zeker tot nieuwe internationaal geaccepteerde governance regelgeving leiden. Niettegenstaande de extra wetgeving die de overheid voornemens is te introduceren, zijn nagenoeg alle spelers private partijen. Dit is in overeenstemming met de thans geldende opvatting dat het merendeel van de publieke belangen in de telecomsector het best geborgd zijn door een goed werkende en concurrerende telecommarkt.

Governance: De huidige globalisatie is mede ontstaan door het beschikbaar komen van een veelheid van wereldomspannende communicatieplatformen. Nieuwe producten, zowel platformen, *content* en apparatuur, vinden snel hun weg naar de markt. Concurrentie vindt plaats in alle productsegmenten. Niet alleen radio, TV, telefonie en internet maar ook *content* wordt steeds belangrijker. Er zullen nieuwe organisatievormen op basis van partnerships en netwerkorganisaties ontstaan. Veiligheid, privacy en *cyber crime* zullen blijvend aandacht vragen. In de Telecomsector zal op deze gebieden een regierol zijn weggelegd voor de Europese Commissie. Nationaal zal de overheid een kaderbepalende rol blijven vervullen.

7.6 Post

De liberalisering van de postsector is reeds in 1989 in gang gezet door beperking van het monopolie van de toenmalige PTT. Liberalisering vond stapsgewijs plaats vanaf 1 januari 2003 met het vrijmaken van de markt voor briefverkeer vanaf 100 gram. Volledige liberalisering vond in lijn met Europese afspraken plaats per 1 april 2009 (Postwet 2009). Ook hier liep Nederland voorop in Europa. Concurrentie is thans mogelijk voor brieven

in iedere gewichtsklasse. Het doel was marktwerking met als resultaat prijsverlaging en kwaliteitsverbetering voor met name de zakelijke gebruiker. De postwet regelt ook de Universele Postdienst (UPD)²², het briefgeheim en een klachtenbehandelingsprocedure. PostNL is ontstaan uit PTT Telecom, dat in de periode 1994-2006 volledig is geprivatiseerd. De postsector is in feite meegelift op de liberalisering van de telecom markt. PostNL bestaat sinds mei 2011, toen TNT Express werd afgesplitst van TNT NV, als zelfstandig beursgenoteerd bedrijf. PostNL bezorgt brieven, drukwerk en pakketten. Met een marktaandeel van 80% tot 90% is PostNL de grootste vervoerder van zakelijke post. Er is weinig concurrentie op de postmarkt. De belangrijkste concurrent van PostNL is Sandd, die ook overal in Nederland post vervoert voor bedrijven. Daarnaast zijn er verschillende kleinere regionale postvervoerders. Voor bezorging buiten hun regio maken zij gebruik van het netwerk van PostNL. Op de pakkettenmarkt is aanzienlijk meer concurrentie. Naast PostNL, zijn hier TNT, DHL, DPD en UPS actief. In de postmarkt nemen de postvolumes af, met name door substitutie (email en internetactiviteiten). De sterke toename van pakketpost is voornamelijk het gevolg van veranderend consumentengedrag (internet aankopen). Een belangrijke vraag is of de omzetafname van post als gevolg van dalende volumina voldoende kan worden gecompenseerd door de toename van omzet in het pakketpostsegment. Via strakke en gestructureerde kostenreductieprogramma's en het inzetten op nieuwe segmenten is veel bereikt. De toekomst van postbedrijven is echter onzeker. De impact van technologie is groot. Enerzijds is ICT een enabler om alles nog efficiënter en sneller te kunnen bezorgen, anderzijds om de klant te informeren over de status van zijn bestelling, een dienst die de consument in toenemende mate als normaal is gaan beschouwen. Ook in deze sector is de consument steeds veeleisender geworden. Brieven en pakketten wil hij bij voorkeur ontvangen als het hem uitkomt. De postsector wordt gereguleerd via de postwet. Aanpassingen van de dienstverlening moeten worden voorgelegd aan het parlement.

Governance: Nieuwe organisatiestructuren worden in deze sector niet echt verwacht. De overheid opereert in deze sector voornamelijk kaderbepalend. Met het verder afnemen van de postvolumina zal ook de dienstverlening verder moeten worden aangepast. De druk op de kosten, zowel voor post als pakketten, is in deze sector hoog, hetgeen nieuwe regelgeving kan uitlokken.

²² In de UPD wordt geregeld dat PostNL, dat door de overheid is aangewezen als uitvoerder van de UPD, vijf dagen per week post moet bezorgen en brievenbussen dient te ledigen en minimaal 95% van de aangeboden post de volgende dag moet bezorgen. Het regelt ook de beschikbaarheid van het aantal brievenbussen in woonkernen met meer dan 5000 inwoners.

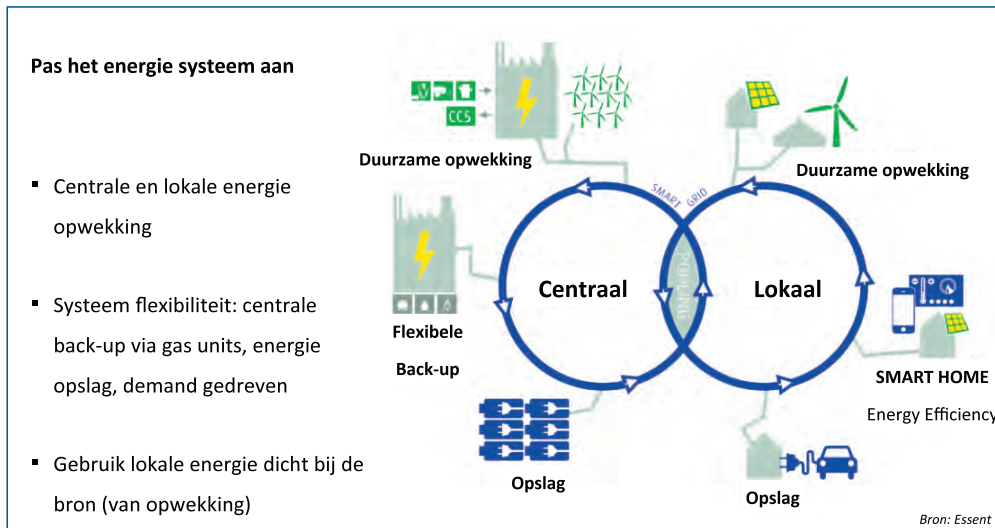
7.7 Energie

De energiemarkt in Nederland is vanaf 1999 in drie fasen geliberaliseerd. In de periode 1995-2005 vond er een nationale consolidatie plaats van energiebedrijven in 3 grote spelers: Eneco, Essent en Nuon. Met de liberalisering van de consumentenmarkt in 2004 werd de liberalisering afgesloten. Sinds 2004 zijn er geen wezenlijke beperkingen meer voor toetreders. Na de liberalisering, die gepaard ging met veel ongerief voor consumenten en bedrijven, maar ook voor medewerkers werkzaam in de energiesector, is de splitsing van geïntegreerde energiebedrijven in een netwerkbedrijf en een leveranciersbedrijf in 2007 afgedwongen via de Wet Onafhankelijk Netbeheer (WON). Onder invloed van een regulator met tanden (de DTe, thans onderdeel van de ACM), die in de eerste jaren na de volledige opening actief tarieven reguleerde en klantprocessen volgde, is in de energiesector een efficiencyslag gemaakt. In tegenstelling tot de telecomsector heeft dit geen verlaging van prijzen tot gevolg gehad, maar prijzen zijn eerder verdubbeld over de periode 1997-2007. Voor de helft is dit het gevolg geweest van verhoging van de basis prijs voor energie (kolen en gas), voor de andere helft het gevolg van een hogere belastingdruk. Thans vindt overstappen naar een andere energieleverancier probleemloos plaats, alhoewel het nog steeds niet frequent voorkomt. Er zijn veel nieuwe commerciële aanbieders togetreden, voornamelijk prijsvechters. In 2009 zijn de twee grootste commerciële energiebedrijven, Nuon en Essent, verkocht aan grote buitenlandse spelers: Nuon aan Vattenfall uit Zweden en Essent aan RWE uit Duitsland. Tot 2009 vond er slechts op geringe schaal innovatie plaats in de Nederlandse energiesector. Sindsdien is dit explosief gestegen.

Alhoewel in 2003 de markt voor groene stroom reeds was vrijgegeven, loopt Nederland, in vergelijking met andere Europese landen, achter op de verduurzaming van de energieopwekking. Het ontbreken van een consistent, coherent lange termijn energiebeleid gedurende verschillende opeenvolgende kabinetten was hier mede debet aan. Zowel de kabinetten Balkenende (20% van het energieverbruik geleverd uit duurzame energie in 2020) als Rutte (16% van totale energieverbruik geleverd uit duurzame energie in 2020) hebben ambities uitgesproken. De huidige geldende ambitie is neergelegd in het SER Energieakkoord dat in september 2013 is ondertekend door meer dan veertig partijen, waaronder overheid, bedrijfsleven, vakbonden en milieuorganisaties (SER, 2013). In het akkoord is als doelstelling opgenomen 16% duurzame energie in 2023. Nederland wil in 2020 aan de Europese norm van 14% duurzame energie voldoen. Op het moment van ondertekening was slechts 4% van de opgewekte energie duurzaam. De reacties op het akkoord, dat via een SER Borgingscommissie ex Art. 43 nauwlettend wordt gevolgd, levert over het algemeen een breed gedragen, positief beeld op. Maar er is ook kritiek. Deze varieert van “onvoldoende vernieuwend” tot “het moet en kan sneller” (nu.nl, 2015). Internationaal is het doel in 2050 te komen tot een volledige duurzame energiehuishou-

ding. De CO₂ uitstoot moet dan 80-95% minder zijn dan in 1990.

De transitie naar een duurzame energiehuishouding wordt gedreven door enerzijds de beperkte beschikbaarheid van fossiele brandstoffen en het daarmee samenhangend effect op het klimaat en de biodiversiteit als gevolg van de CO₂ uitstoot en anderzijds de wens er minder afhankelijk van te zijn vanwege geopolitieke oorzaken. De toevoer van fossiele brandstoffen komt namelijk voornamelijk uit politiek onstabiele regio's. Deze ambitie vereist een majeure transformatie van het conventionele energiesysteem. Dit laatste wordt gekenmerkt door het gebruik van voornamelijk fossiele brandstoffen in centrale, kapitaalintensieve, grootschalige productie-eenheden, waar elektriciteit wordt geproduceerd en vervolgens via hoog- en laagspanningskabels wordt getransporteerd van de energiecentrale naar de afnemers. Aldus wordt bereikt dat energie betaalbaar, betrouwbaar en beschikbaar is en relatief schoon wordt opgewekt. De transformatie vindt plaats langs twee routes, en wel grootschalige toepassing van energiebesparende maatregelen en overstappen op hernieuwbare energiebronnen, voornamelijk wind- en zonne-energie. De overschakeling op hernieuwbare energiebronnen geschiedt in drie stappen. De eerste stap betreft het opstellen en bouwen van windparken en het gebruik van biomassa in plaats van kolen. Deze stap is in de midden negentiger jaren van de vorige eeuw al in gang gezet, maar gaat nog steeds uit van centrale stroomopwekking. In de tweede stap gaan huishoudens en bedrijven hun eigen stroom opwekken met zonnepanelen, windmolens en biogaseenheden. Dit heet lokale of decentrale energieopwekking. Het vindt in toenemende mate plaats en hiervoor moet het energiesysteem geschikt gemaakt worden voor transport in twee richtingen. Als de consument te veel stroom produceert moet die kunnen worden teruggeleverd aan het elektriciteitsnet. Consumenten worden dus "prosumenten". In de derde en laatste stap zal het huidige energiesysteem moeten worden aangepast. Het systeem zal zich vermoedelijk ontwikkelen naar een duaal flexibel systeem, waarin elektriciteit zowel centraal als decentraal wordt opgewekt, zie figuur 6. Flexibiliteit van het systeem is uiterst belangrijk, omdat niet meer naar believen elektriciteit geproduceerd kan worden. Immers, er zullen momenten zijn dat noch de zon schijnt noch de wind waait, terwijl er wel behoefte is aan elektriciteit. Via vraagsturing en elektriciteitsopslag kan dit worden opgevangen. De energietransitie vereist een verandering van paradigma ("*paradigm shift*") en komt met een aantal belangrijke uitdagingen. Op de eerste plaats moet de wijze van hernieuwbare energieopwekking qua kosten kunnen concurreren met de klassieke vormen van energieopwekking. Technologie en innovatie zijn dus van doorslaggevende betekenis, substitutie eveneens. De energie verschijnt nog steeds in dezelfde vorm (gas en elektriciteit), maar de wijze van opwekking is geheel veranderd. De consument zal overtuigd moeten worden van de noodzaak van het nieuwe energiesysteem. Zijn invloed is doorslaggevend, omdat hij de transitie mogelijk moet maken.



Figuur 6: Duaal en flexibel energiesysteem

Er zullen technische oplossingen gevonden moeten worden voor de toegenomen complexiteit van het systeem. Er zal veel gevraagd worden van de netwerkbedrijven en commerciële energiebedrijven, want in alle segmenten van de energiewaardeketen zullen nieuwe toetreders verschijnen. Met andere woorden, er zal verdere verticale desintegratie optreden. In de nieuwe energiewereld zal de consument een centrale plaats innemen en de klassieke energieleverancier zal zijn machtspositie sterk zien eroderen, mits hij in staat is adequaat te reageren. De belangrijkste actoren in de nieuwe wereld zijn de overheid, de kennisinstituten, de energiebedrijven, de netwerkbedrijven en financiers. Maar ook bedrijven als NEST, Google, Apple, Samsung en Honeywell/GE zullen zich laten gelden, want hun specialiteit, connectiviteit, zal ook het consumentenraakvlak met het netwerkbedrijf en de energieleverancier fundamenteel wijzigen. Alle actoren zullen door **samenwerking** de transitie tot stand moeten brengen. Het model van het ondernemingscluster (zie figuur 5) zal een mogelijke oplossing bieden, maar ook nieuwe vormen van netwerkorganisaties zullen er ontstaan. Dit zal weer nieuwe vormen van governance tot gevolg hebben. Met name de rol van de prosumenten en die van energiebedrijven en netwerkbedrijven als mogelijke integrator verdient extra aandacht (Lester & Hart, 2012). Een belangrijke vraag in dit verband is wie leidend zal zijn in de energietransitie: het netwerkbedrijf, het commerciële energiebedrijf, beide bedrijven of geen van beide. Prosumenten verenigen zich in lokale energievoorzieningsorganisaties (LEC's), waarvan er thans reeds ongeveer 300 bestaan. Deze "energieke burgerbeweging" krijgt steeds meer maatschappelijke impact en wordt

gezien als een versneller van de energietransitie van onderaf. In een recent TNO rapport (TNO, 2014) werden een zevental knelpunten die de “transitie van onderaf” belemmeren beschreven²³. LEC's hebben de keuze onafhankelijk en lokaal te blijven opereren of samenwerking te zoeken met andere coöperaties, energiebedrijven of overheden. Gezien hun beperkte expertise, professionaliteit en financieringsmogelijkheden zal aan samenwerking niet te ontkomen zijn.

In de energietransitie speelt de centrale overheid een cruciale rol, die nog niet definitief bepaald is. De overheid kan een faciliterende, kaderbepalende houding aannemen of juist de rol van regisseur en de energiemarkt dus geheel opnieuw ordenen. In het eerste geval zal de transitie op vrijwillige basis plaatsvinden en dus aan de markt worden overgelaten, eventueel via een strenge toezichthouder die aanwijzingen kan geven en bepaalde afspraken kan afdwingen. In het tweede geval zal de transitie door middel van wet- en regelgeving tot stand worden gebracht. Dit laatste zal dan veel kapitaalvernietiging tot gevolg hebben. Socialisering van deze kosten is een optie, maar zal politiek draagvlak vereisen. De energietransitie zal voor alle actoren disruptief zijn: overheid, energie- en netwerkbedrijven en financiers (Rotmans, 2013). Voor nieuwe toetreders en innovatieve, snelle beslissers zullen er ook nieuwe kansen worden gecreëerd.

Governance: In de energiesector zullen de komende jaren wezenlijke veranderingen plaatsvinden die alle huidige actoren zullen beïnvloeden. Extern is nog niet uitgekristalliseerd wat de rol van de centrale overheid zal zijn op de governance van de sector. Bij het Energieakkoord, in 2013 tussen de belangrijkste stakeholders afgesloten, is geen dwangmatige route gekozen, maar zijn de afspraken via een vrijwillig, zelf opgelegd akkoord tot stand gekomen. Mogelijk kan dit worden doorgetrokken naar 2050 via regelmatig terugkerende ijkpunten waarbij bepaalde doelen moeten worden gehaald onder de premisse dat wordt ingegrepen als een afgesloten langdurig akkoord dreigt te ontsporen. Ook de interne governance zal in bepaalde gevallen aan verandering onderhevig zijn. Enerzijds wegens de toekomstige rol van lokale energie coöperaties, anderzijds vanwege nieuwe samenwerkingsmodellen die de energietransitie mogelijk moeten maken.

²³ Als belangrijkste knelpunten worden hier beschouwd de afwachtende houding van de energiebedrijven als gevolg van de onzekerheid over de rol van de LEC's; het gebrek aan noodzaak en wil tot samenwerking tussen leveranciers en LEC's; de beperkte realisatiekracht van de LEC's; de verzuiling over beleidsterreinen bij overheden; het te verkokerd zijn van bestaande werkwijzen.

7.8 Conclusie

Uit bovenstaande analyse kan het volgende worden geconcludeerd:

- i. In de afvalsector is de belangrijkste vraag wat de rol is van de overheid in de transitie naar een circulaire economie. Corporate governance staat niet echt onder druk, alhoewel samenwerking meer aandacht zal vragen. In de watersector worden eveneens geen structurele veranderingen verwacht op het gebied van corporate governance.
- ii. De spoorsector vraagt om een nieuwe ordening, die goed voorbereid, en door alle partijen gedragen zal moeten worden. De sector moet de gelegenheid en vooral de tijd krijgen te laten zien dat als gevolg daarvan de problemen onder controle komen.
- iii. De post- en telecomsector maken een ingrijpende transitie door. Met name in de telecomsector zullen nieuwe partnerships worden gevormd en zal de overheid “kaderstellend” optreden. Het effect van de exogene factoren op de governance van deze sectoren moet zich nog uitkristalliseren, doch is te overzien. De energiesector staat aan de vooravond van een disruptieve transitie, die alle conventionele en nieuwe actoren ingrijpend zal beïnvloeden. De rol van de overheid hierbij staat nog niet eenduidig vast. Als gevolg hiervan zal de governance van deze sector fundamentele veranderingen en aanpassingen zien.

8. Conclusies en

onderzoeksagenda In deze oratie stonden een vijftal vragen centraal. Na aandacht gegeven te hebben aan de definitie van nutsbedrijven hebben we stilgestaan bij het publiek aandeelhouderschap, openstaande governance vraagstukken van liberalisering en privatisering van nutsbedrijven alsmede belangrijke exogene factoren en hun effect op de toekomstige governance. Belangrijke aandachtspunten zijn in dit verband:

- i. Voor staatsaandeelhouderschap worden als belangrijke argumenten genoemd het bestaan van een natuurlijke monopolie en strategische belangen (MvF, 2013, p. 27). Omdat staatsdeelnemingen doorgaans structuurvennootschappen zijn, is de daadwerkelijke invloed van de staat, de aandeelhouder, op het beleid van de onderneming beperkt²⁴. Indien de noodzaak vanuit publiek belang aanwezig is

²⁴ Op grond van het burgerlijk wetboek komen een aantal bevoegdheden aan de algemene vergadering toe. Als belangrijkste worden genoemd: het benoemen en/of ontslaan van de RvC, het vaststellen van het beloningsbeleid voor het bestuur en het vaststellen van de vergoeding van de commissarissen, het goedkeuren van grote investeringen, het goedkeuren van belangrijke veranderingen in de identiteit of het karakter van de onderneming, het vaststellen van de jaarrekening, en het goedkeuren van de voorgestelde winstuitkering/reservering (MvF, 2013).

het beleid en de strategie van de onderneming daadwerkelijk te beïnvloeden, zijn wet- en regelgeving, gecombineerd met een structuur die onder directe verantwoordelijkheid staat van de verantwoordelijke minister, effectievere instrumenten om de belangen te borgen. Uit het feit dat de portefeuille aan staatsdeelnemingen een erg dynamisch karakter heeft, blijkt dat het aanhouden van het aandeelhouderschap sterk politiek afhankelijk en dus vluchtig in de tijd is.

Bovendien is onvoldoende gedefinieerd wat een strategisch belang precies inhoudt. Bij decentrale overheden speelt dit nog sterker, daar belangen van strategische aard minder aan de orde zijn en deze overheden vaak niet over de noodzakelijke competenties beschikken om het aandeelhouderschap actief vorm te geven. Mocht niettemin de wens bestaan toch invloed te willen blijven uitoefenen, dan zou overwogen moeten worden, zeker voor bedrijven die een infrastructuur beheren, het aandeelhouderschap hetzij over te hevelen naar de centrale overheid, hetzij het aandeelhouderschap te verbreden tot private partijen met een lange termijn agenda zoals pensioenfondsen. In het laatste geval blijft de overheid immers nog steeds de meest invloedrijke partij.

- ii. Liberalisering en privatisering heeft in de verschillende nutssectoren niet langs eenduidige lijnen plaatsgevonden, maar was vaak afhankelijk van het politieke klimaat en de voorbereiding. Een sectorgewijze vergelijking is nodig om vast te stellen wanneer liberalisering en/of privatisering geslaagd genoemd kan worden. De interne en externe governance moeten in dit evaluatieproces een belangrijke rol vervullen. Uit zo'n ex-post onderzoek moeten succes- en faalfactoren worden afgeleid waarmee rekening gehouden moet worden voordat tot liberalisering c.q. privatisering kan worden besloten. Hierbij dienen uiteraard ook de ervaringen opgedaan in landen in en zelfs buiten Europa te worden betrokken.
- iii. Gebleken is dat bij de telecommunicatie- en energiesector een ingrijpende en disruptieve verandering gaande is. Dit zal mogelijk een diepgaand effect hebben op de besturing en dus governance van de bedrijven actief in deze sectoren. Hier ligt een taak voor nader onderzoek. In dit verband rijst bij de energiesector de vraag wie leidend zal moeten zijn bij de transitie naar een duurzame energiehuishouding: de netwerkbedrijven, de commerciële energiebedrijven, de prosumenten, de overheid of dat het een samenspel zal zijn van meerdere actoren. In het laatste geval blijft evenwel de sleutelvraag hoe de samenwerking gestalte zal krijgen en welke rol de overheid zal spelen in de energietransitie.

9. Dankwoord

Mijnheer de Rector, zeer gewaardeerde vrienden, collega's en toehoorders, lieve familie. Aan het eind gekomen van deze oratie, wil ik graag een dankwoord uitspreken.

Ik dank de Stichting Bijzondere Leerstoelen en het College van Bestuur van Tilburg University voor het vertrouwen mij op deze bijzondere leerstoel te benoemen en de decaan en vice-decaan van TIAS School for Business and Society de instelling van deze leerstoel te hebben ondersteund. Mijn dank gaat uit naar de directies van Enexis, Essent en Gasunie deze leerstoel te hebben ingesteld. In overleg en in samenwerking met u en uw medewerkers zal ik mij inzetten om de verwachtingen die u van deze leerstoel heeft waar te maken en op duurzame wijze te bestendigen. De dienstverlening aan consumenten is sinds de start van de liberalisering weliswaar aanzienlijk verbeterd, maar er zijn nog veel losse einden en de marktomgeving is fluïde en onzeker. Ik hoop daar een positieve bijdrage aan te kunnen leveren.

Mijn speciale dank gaat uit naar Kees Mouwen, professor-emeritus bij TIAS, voormalig directeur van het Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming en voormalig lid van het College van Bestuur van Tilburg University. Kees, jij overtuigde mij 10 jaar geleden een masterclass te geven voor het SIG programma, wat resulteerde in de instelling van deze leerstoel. Je noemde mij de “bouwpastoor” voor het opzetten van de “harde” sector bij TIAS, een sector die altijd een belangrijke maatschappelijke dimensie had en nog steeds heeft. Dank voor jouw steun in deze en jouw tijd besteed aan mijn introductie bij TIAS. Ik weet dat ik altijd een beroep op je kan doen.

Een woord van speciale dank ook aan Hans Bakker, hoogleraar Collaborative Strategies aan Nyenrode Business Universiteit. Hans, er zijn veel onderwerpen die ons binden en boeien. Dank voor de talloze discussies. Ik heb er altijd geweldig van genoten.

Dank aan alle TIAS collega's en speciaal Edith Hooge, Mijntje Lückcrath-Rovers en Marc Vermeulen. We gaan er samen met alle collega's van het Governancelab een paar mooie jaren van maken door onze gezamenlijke missie “Value Creation by Governance”, prominent uit te dragen in Nederland en daarbuiten. We hebben veel te bieden!

Dank uiteraard aan alle collega's en oud-collega's van alle ondernemingen en adviescommissies waar ik actief was en nog steeds ben voor jullie interesse, jullie collegialiteit en de goede discussies. Daar kreeg en krijg ik altijd energie van. Dat geldt uiteraard ook voor

alle business partners, vrienden en familie hier vanmiddag aanwezig.

Maar bovenal betrek ik in mijn dankwoord mijn kinderen met hun partners en mijn echtgenote. Allerliefste Rita, jij weet als geen ander wat mijn ambities zijn en wat mij drijft. Jij bent mijn spiegel en mijn rustpunt in al die 45 jaar dat we elkaar kennen en samen zijn. Jij weet waarvoor ik je dankbaar ben.

Ik heb gezegd

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2015), *De Staat als aandeelhouder. Over het beheer van staatsdeelnemingen*. Den Haag.
- Archer, D. & A. Cameron (2013), *Collaborative Leadership, Building relationships, handling conflict and sharing control*, Second edition. London/New York: Routledge
- Baarsma, B. & J. Mulder (2005), *Nederland Toezichtland – een economisch perspectief*, SEO-rapport nr. 792. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam.
- Bakker, H.J.C. & M.A.M. Boersma (2011), *Ster-ondernemingen: vijf groeistrategieën in een veranderend businesslandschap*. Amsterdam/Antwerpen: Business contact.
- Boersma, M.A.M. (2012), *Rolconflicten van publiek aandeelhouderschap*, in Camps, Th.W.A. & M.J.M. Vermeulen, Een hele Onderneming, TiasNimbas, Tilburg University. Tilburg: Prismaprint.
- Boersma, M.A.M. (2013), *Het OV door en andere bril*, lezing tijdens het Nationaal Congres Openbaar Vervoer, Utrecht: 14 maart 2013. Zie ook: M. Boersma, *Liberaliseer het spoor en leer van andere sectoren*, NRC, 2 april 2013.
- Bovens, M.A.P. & M. Scheltema (1999), *Rechtsstatelijke redeneerpatronen*, in W. Derksen, M. Ekelenkamp & F.J.P.M. Hoefnagel (red.), Over publieke en private verantwoordelijkheden, WRR Voorstudies en achtergronden V105. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Cadbury, A. (1992), *Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*. London: Gee & Co. Ltd.
- Cools, K. (2005), *Controle is goed, vertrouwen nog beter. Over bestuurders en corporate governance*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Cools, K. (2014), *Gandhi in governance*. Oratie, Tilburg University.
- De Masi, S. & A. Paci (2014), *Board composition in the public utilities: A focus on independent directors*, in Network Industries Quarterly, vol. 16, no.3, pp 3-7.
- Donaldson, L. & J.H. Davis (1991), *Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns*, Australian Journal of Management, vol. 16, no. 1, pp.49-64.
- ECGI (2015), European Corporate Governance Institute, www.ecgi.org/codes/all_codes.php.
- Eerste Kamer (2012), Eerste Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2012-2013, *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Eijlander, P. & E.E.C. van Damme (2000), *Toezicht op marktwerking: Algemeen of specifiek?* In H. J. de Ru & J.A.F. Peters (editors), *Toezicht en regulering van nieuwe markten: Opstellen over de juridische aspecten van regulering*. (blz. 53-66). Den Haag: SDU
- European Commissie (1987), *Naar een dynamische Europese economie. Groenboek over de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt voor telecommunicatiedienst en apparatuur*, COM (1987) 290. Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen.
- European Commissie (2003), *Groenboek over diensten van algemeen belang*, COM (2003) 270 definitief. Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen.
- FD (2014), *Staat gaat miljarden investeren in Tennet nu privatisering op valreep is afgeblazen*. Financieel

- Dagblad, 19 oktober 2014, p 6.
- Frentrop, P. (2013), *De geschiedenis van corporate governance. Van VOC naar 21^e eeuw*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Huse, M. (2007), *Board, Governance and Value Creation. The Human Side of Corporate Governance*. New York: Cambridge University Press.
- Iansiti, M. & K.R. Lakhani (2014), *Digital Ubiquity. How Connections, Sensors, and Data Are Revolutionizing Business*, Harvard Business Review, November 2014, pp. 91-99.
- Jensen, M & W. Meckling (1976), *Theory of the Firm. Managerial Behaviour, agency costs and ownership structure*, Journal of Financial Economics, no.3, 305-360.
- Kenis, P.N. & K. Provan (2008), *Het network-governance-perspectief*, in T. Wentink (editor), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat*, pp. 296-312. Amsterdam: Boom Academic
- Kivits, A., J. Visser & K. Beckman (2010), *The inside story of a notable German-Dutch acquisition*. Arnhem: Essent-an RWE company
- Kruyskamp, C. (1976), *Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*. 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff.
- Lavrijssen, S.A.C.M & B. Vitez, *The Principles of Good Regulation in the Drinking Water Sector*, TILEC Discussion Paper 2015 nr. 2. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2552036
- Lester, R.K & D.M. Hart (2012), *Unlocking Energy Innovation. How America Can Build a Low-Cost, Low-Carbon Energy System*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Loo, E.L.H.M. van de (2014), *Schaduwen in de Boardroom*, Oratie, Tilburg University
- Lückerath-Rovers, M. (2014), *Bouwstenen voor High Performing Boards*, Oratie, Tilburg University.
- Mallin, C. A. (2010), *Corporate Governance*, Third Edition. Oxford: Oxford University Press.
- McDonough, W & M. Braungart (2002), *Cradle to cradle: remaking the way we make things*. New York: North Point Press
- MvEZ (2008), *Onderzoek Marktwerkingsbeleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- MvEZ (2014), *Brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal over Verwerven van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiebedrijf dat beschikt over vitale telecommunicatie-infrastructuur*. Den Haag: 10 juni 2014.
- MvF (2009), *Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal over Publieke belangen en staatsdeelnemingen*. Den Haag: 24 april 2009.
- MvF (2013), *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Mouwen, C.A.M. (2011), *Handboek Strategisch Management voor de non-profit organisatie*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Nu.nl (2015), *Dit moet u weten over het energieakkoord*. www.nu.nl, 3 maart 2015.
- Pfeffer, J. & G. Salancik (1978), *The external control of organizations: A resource dependency perspective*. New York: Harper & Row.
- Porter, M.E. & M.R. Kramer (2011), *Creating Shared Value*, in Harvard Business Review, January-February 2011.

- Porter, M.E. & J.E Heppelmann (2014), *How Smart, connected Products Are Transforming Competition*, In Harvard Business Review, November 2014.
- Post, J.E., L.E. Preston & S. Sachs (2002), *Redefining the Corporation: Stakeholdermanagement and organizational wealth*. Stanford: Stanford University Press. Stanford.
- Ridder, J. den & P. Dekker (2012), *Op afstand gezet. Een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscommissie "Privatisering en Verzelfstandiging"*. Den Haag: Sociaal en cultureel Planbureau.
- Rotmans, J. (2012), *In het oog van de orkaan. Nederland in Transitie*. Boxtel: Uitgeverij Aeneas.
- Schrijvers, E.K. (2004), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen*. Den Haag: Webpublicatie Nr. 3.
- SER, Sociaal-Economische Raad (2010), *Overheid en Markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*, Advies 10/01. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER, Sociaal-Economische Raad (2013), *Energieakkoord voor duurzame groei*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Stellinga, B. (2012), *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Stout, H.D. (2007), *Weerbare waarde*, Oratie TU Delft. Den Haag: BJU.
- TNO (2014), *De Energietransitie van Onderaf. Rapport: Tussentijdse resultaten- de huidige situatie*, TNO Rapport 2014 R11300 (oktober 2014)
- Veraart, M. (2007), *Sturing van publieke dienstverlening. Privatiseringsprocessen doorgelicht*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Veraart, M. (2013), *Parlement keurt privatisering*, in Openbaar Bestuur, januari 2013, pp.2-8.
- Verburg, L.G. (2007), *Het territoire van de (Nederlandse) ondernemingsraad in het internationale bedrijfsleven*. Academisch proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- VA (2013), *Rijk aan grondstoffen en energie*, Stategiedocument, 's-Hertogenbosch: Vereniging Afvalbedrijven.
- Vink, F.W.H. & R.H. van het Kaar (2007), *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wijffels, H. (1992), *Sporen voor straks*, Eindrapport Commissie Wijffels, Den Haag: Ministerie van Verkeer & Waterstaat.
- Wilkeshuis, K (2010), *Publieke belangen en nutssectoren; Op weg naar een juridisch afwegingskader*, Academisch Proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam. Nijmegen: Wolf Legal Publishers (WLP).
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2000), *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2012), *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zuidelijke Rekenkamer (2010, *Besluitvormingsproces Essent Provincie Noord-Brabant, Deel I: Bestuurlijk rapport; Deel II: Rapport van bevindingen* (15 november 2010)) Eindhoven: Zuidelijke Rekenkamer

Colofon

vormgeving

Beelenkamp Ontwerpers, Tilburg

foto omslag

Maurice van den Bosch

druk

PrismaPrint, Tilburg University

